

# 復興まちづくりの基本問題をさぐる



## 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～

### 【配布資料】

1. 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～（当日報告プレゼンテーション）
  2. 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～（当日報告レポート）
- 日時：2020年8月26日13:30～15:30
  - 場所：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター
  - 開催方法：オンライン併用
  - 報告：阿部重憲 会員（都市プランナー）

## 【報告要旨】

### この報告に至る経緯

#### 一 復興まちづくりの検証は、区画整理の歴史を踏まえて

(阿部) 今日の報告について、若干の背景をお話しします。震災研でも10年検証を行うということで、遠州事務局長が、10年検証項目案をまとめて、共有しています。私が、現場で復興まちづくりに関わり、仕事柄まちづくりのコンサルをやってきたこともありますので、復興まちづくりについて、若かりし頃から色々都市計画の仕事に関わってきたという自分のまとめという意味でも、これを機会に報告したいと思い、作業を進めています。遠州事務局長の項目案のどの辺に当たるか、おそらく「惨事便乗型復興の構図とその克服」あたりになるのだと思いますが、その他にも「まちづくりとコミュニティ」にも関係するのかなと思っています。

しかし、復興まちづくりというのは、土木部隊中心というか、区画整理という話になるとまさにその歴史があって、その制約が非常に強い。そういう問題が底流にあって、今後どういうふうに扱っていくのかというのは大きな問題であると思っています。そこを抜きに復興まちづくりの教訓とかまとめても迫力がない。やっぱり（開闢以来の都市計画制度の歴史とそこに体现された負の遺産という）本丸に攻めていかないとダメだろう、研究センターとしてもそこまでやる必要があるのだろうと思って、後半ではそこに踏み込みたいと思います。その端緒というふうに捉えていただければと思います。

そんな背景がありますけれども、このレポートはまだまだ不十分です。ですが、すでに発災から10年近くが経っていますので、国としては復興まちづくりの教訓をそれなりにまとめて将来に活かす「事前復興まちづくり」というか、そのシナリオ作りに本格的に乗り出しています。東日本大震災の復興まちづくりの総括は、国としては一応それは済んだと言いつつ、今後も付け加えていくらしいですが、それと対峙するには、国の教訓をきちんと知っておく必要がある。我々としては、それを行うことが急がれているのではないかと、まだまだ不十分でも、全体で問題を共有する意義があるのではないかと。国としても、新しい委員会を立ち上げて、「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」というらしいのですが、こちらとしても急ぐ必要があるなと思ったのです。それが問題意識です。

### 報告の3つの柱

今日の報告は、レジメではなくて、本体のレポートの方でお話ししていきたいと思っています。中身は2ページから始まるのですが、柱は大きく3つです。

一つは復興まちづくり事業のスキームです。関心のある方はよく知っていることですが、まずおさらいしておきたいと思います。第二に、国の動きです。具体的なまちづくり事業の制度設計から教訓をどのように今後活かしていくのかという国の動きを若干見ておく必要がある。そして、それを踏まえて、第三に国が出しているそれぞれのレポートごとに、コメントをつけて、問題点を出しています。それで大きくは3本柱でお話ししたいと思います。

## 復興まちづくり事業（土地利用制限も含む）のスキーム

### －上意下達とハード主義



出所) 「東日本大震災復興特別区域法資料」東日本大震災復興本部, 2011年12月, p3.

この図は、みなさん何度もご覧になられていたものだと思います。この復興で大きな役割を果たしたのは、復興構想、そして復興特区法ですが、特に制度設計の大きな入り口になっているのが復興特区制度です。よく言われるように三本柱ですよね。

図の中に三つ並んでいますが、まず、復興推進計画。これは、今回の復興に関しての色々な特例措置、通常の法律の枠を超えて特例措置を設けるといことが謳われています。どちらかという規制の緩和に重点があって、今の気風に最も近い、新自由主義というか、それを体現したような制度設計になっていると思います。それが推進計画です。

2つ目が復興整備計画で、これはよく言われるように、ワンストップと言って、一括してここで調整するんだと迅速性が押し出されています。上に書いた復興特別区域基本方針で強調された迅速性を担保するのが復興整備計画です。ここで強調しておきたいのですが、迅速性を隠蓑にして、日本のまちづくりの根本である「上意下達」がこれで担保されている。マスコミなどではあまり注目されていないのですが、中身を見てゆくとその仕組みがここに盛り込まれていると思います。「協議・同意」と表向き書いてあるのですが、（権力側が主導権を保つための）きちんとした手は打っている。昔からの上意下達はここで抑える。

そして復興交付金事業は、まさに日本（まちづくり）のキャラクターというか、ハード事業ですね。まちづくりの最大の要素であるいわゆるハード事業の推進手段です。

ですから、この三本柱は、推進計画は新自由主義が盛り込まれた規制緩和、言わば時代を反映した計画、そして整備計画と交付金事業は上意下達とハード事業、昔から、それこそ明治時代から、市区改正条例が出発点ですけれども、それ以降一貫して変わらない、その性格を特区に見事に体现させたという制度設計になっていることを最初に、改めて強調しておきます。

## 県知事の意向を貫徹するための復興整備協議会

それでは、真ん中の整備計画で担保されているのは「上意下達」だという結論をどこから引き出したのか。

### ア 個別法の各種手続のワンストップ処理

・復興に向けたまちづくり・地域づくりを円滑かつ迅速に進めていくため、復興整備事業の実施に必要な又は関連する以下の法定手続について、関係者が一堂に会した復興整備協議会における協議を活用することで、個別法において求められる関係者の協議・同意等を一括して処理できる

復興整備協議会でのワンストップ処理（「復興整備計画 作成マニュアル」復興庁、2012年1月、p6）、アンダーラインは筆者。

### (ア)復興整備協議会の構成員

・復興整備協議会を組織する場合の構成員については、A及びBを必須とし、C及びDについては必要に応じ加えるものとする。

A 復興整備計画の策定主体となる市町村長

B 共同作成主体となる場合も含め、密接な関係者である道県知事

C 計画の作成・実施に関して意見聴取等を行うため、国の関係行政機関の長、復興整備事業の実施主体、学識経験者、住民の代表等

D 各種の個別法の手続をワンストップで処理するため、許可やゾーニング変更時の協議先の関係行政機関の長や施設管理者等

復興整備計画構成員（復興庁、前掲文書、p31）、アンダーラインは筆者。

県の知事は必ず加わる。都道府県知事は、あとで申し上げますが、昔からその役割は絶大です。あと国の関係行政機関の長（C）、それからDの許可やゾーニングというのは都市と農村側の土地利用の調整と色々ありますから、そういう意味では横の関係機関ということですが、このうち、AとBは必ず関わる（CとDは必要に応じて）というのが大きな特徴です。

### (イ)復興整備協議会の運営

・なお、許認可手続をワンストップで処理する際の許認可権者の同意等については、会議における協議の場において当該許認可権者の同意等を得ることによって、別途の手続を経ることなく、許認可等があったものとみなすといった円滑な運営が図られることが望ましい。

復興整備計画の運営（復興庁、前掲文書、p33）、アンダーラインは筆者。

復興庁にマニュアル（復興整備計画作成マニュアル）があるのですが、ワンストップについては、関係者が一堂に会した復興整備協議会で一括処理する。これは周知の通りですが、問題は、復興整備協議会の構成員です。復興整備協議会は、それぞれの市町が主催しますが、その構成員はA、B、C、Dとあります。Aは地元の市町村長。これは、地元の問題を扱うので当然ですが、問題はBです。「共同作成主体となる場合も含め、密接な関係者である道県知事」とわざわざ言ってあって、都道府

次に、これは事実を言っているんだと思いますけれども「円滑な運営」ということでダメを押ししているという文章もあります。

## 特別扱いする区画整理

ただし、特に申し上げたいのは、土地区画整理事業に関しては特段の書き方をしています。ワンストップで「別途の手続きを減ることなく、許認可等があったものとみなす」のではなくて、通常の手続きによる。区画整理の事業認可は県知事の権限ですが、その手続きはワンストップというわけにはいかなくて、法定手続きは別途するというので、事業認可については知事の認可が不可欠で別扱いとなっています。その背景は何かというと、一つは今の分権の流れで知事の役割を重視するということから別扱いにしたという側面と、もう一つは昔からの知事権限を残すという意味、三つ目が、区画整理は裁判闘争などで原告側が勝ったためしが無い、住民が訴えても勝ち目がない事業なのです。これは昔からそうなのです。なぜかということ、都市計画決定とか事業認可で公的な関与、例えば自治体施行、組合施行ではなくて市町村がやる事業は公的な関与があるので、住民が訴訟してもダメですよ、司法上はそういう扱いになっています。だから、ワンストップから外してちゃんと手続きをしました（という体裁にした）。私の推測ですが、そういう扱いにしたのは、裁判が起こされた場合に備えて、きちんとプロセスを踏んでいるという抗弁ができるようにしたという側面が大きいと思っています。そういうことで都市計画決定をする意義ということをここでちゃんと押さえているということもあったのではなかったか。そう思っています。

## 異常な規模の建築制限

今、トップダウンの話強調しましたが、もう一つ重要なのは、建築制限でした。これは、それこそ昔からの日本の伝統で、上から綱をかける。制限していく。これが極めて強烈です。他の国よりもはるかに強烈なのです。建築制限をこれだけ大規模にやったというのはおそらく例がない。これは、これから細かく調べなければならないと思いますが、歴史上初めてだと思っています。歴史上初めてというか、おそらく、戦時中の防空指定も大規模でしたから、ある意味ではそれに匹敵する。防空空地と強制疎開が行われました。家屋を大規模に壊していく、住民自ら壊していく。私は思想的にはそれに近いのではないかと考えています。建築制限をそこまでして徹底した。それが大きかったのではないかと考えています。

## 復興まちづくりの三大事業

下の表は、復興まちづくり事業の三大事業をまとめたものです。「防災集団移転促進事業」「津波復興拠点整備事業」「都市再生土地区画整理事業」の3つです。「被災市街地復興都市区画整理事業」などと自治体によっていろんな名称を使っていますが、普通の区画整理ではなくて、都市再生の方を使っている。まちを整備していく、そちら側の区画整理を使っていくということでしたが、区画整理に違いない。その3つが大きな役割を果たしたということです。ここでも必要な手続きは、上から五番目くらいに書いていますが、「上意下達」の仕組みはきちんと押さえられています。

まず、防災集団移転促進事業（防集事業）ですが、国の事業として基本的に違うのは、区画整理が法定事業であるのに対して、これは任意事業です<sup>※</sup>。区画整理ではそのやり方が法に基づいて細かく決まっているのですが、防集事業は任意事業です。要するに小回りが効いて、合意さえすれば自由にやれる、どんどんやれる。いろんなケースに応じて自由にやれるという事業です。しかし最終的には大臣の同意を得るということで、全く勝手にやっていいという話ではない。

津波復興拠点整備事業についても、事業認可には知事が関わって認可する。区画整理については、先ほど述べたように、すべて事業認可までちゃんとした手続きを踏むことになっている。

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	都市再生区画整理事業
事業手法	移転もと	移転先		
計画段階補助	計画策定費補助		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	公共施設の用地費相当分、公共施設の整備費、かさ上げ費用(計画人口40人/ha以上)
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。	都市計画区域内のみ(市町村施行でも市街化調整区域、非用途地域でも可)
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。	区画道路を一体的に整備できるだけの一団性。ただし、一つの施行地区を二つに分離することも可能。
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	区域の都市計画決定、設計の概要の認可、土地区画整理審議会、仮換地指定、換地計画の認可、清算
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2000万円の特例控除	なし	地区内の土地を一度事業者へ売却し、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。

出所) 『季刊 まちづくり』34, 学芸出版, 2012年4月15日, p97。

それを確認する意味で、この表を載せました。

※ 法定事業と任意事業

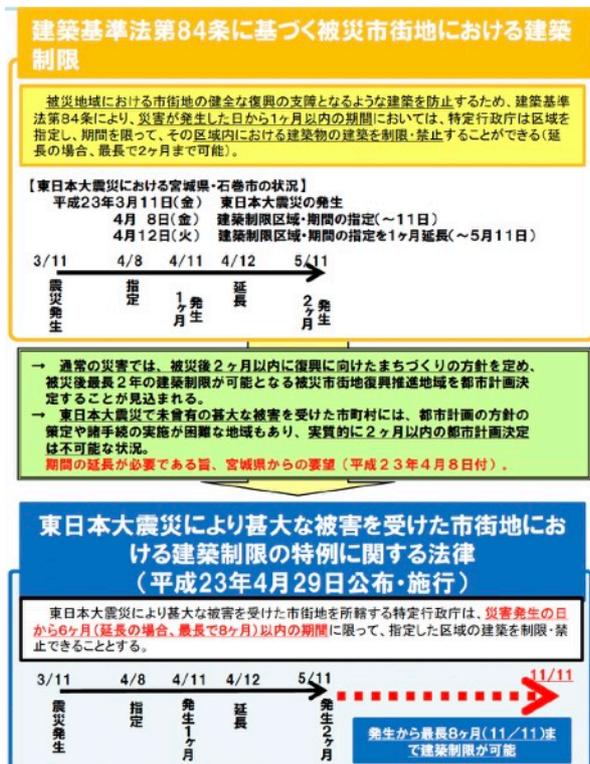
ここでいう任意事業とは、地権者の合意を前提として、所有権の交換を伴う開発行為を個人(あるいは法人)間の私法上の契約行為として行う事業を指す。従って、合意していない地権者が所有権の交換を(法律上)強制されることはない(ただし、地権者同士の社会的関係や人間関係、あるいは行政からの圧力によって、地権者が同意したという体裁のもとに事実上強制されることはある)。一方、法定事業では開発行為に伴う所有権の交換を法律の規定に基づき行政処分として行うものであって、事業区域が一旦確定されるとその区域内の地権者は、事業に同意していなくても強制的に編入され、所有権の交換を強制される。

防集事業は任意事業であり、国庫補助の要件として法律に定められた規定の遵守が要求されるものの、移転元地である移転促進区域内の地権者であっても、自身が同意しない限り事業参加は強制されず、被災住宅や宅地の買取や移転団地への移転も強制されるわけではない。ただし、移転促進区域は災害危険区域に指定されるから、移転促進区域内の地権者は、事業に参加しなかった場合には建築制限の対象となる(これを避けるために、事業に同意しない地権者の住宅・宅地を除いて移転促進区域を設定することは可能である。過去事例で著名なのは、中越地震の際の小千谷市である。ただし、そのような配慮がなされることは稀であり、東日本大震災では、陸前高田市で行われた以外に、該当事例は報告されていない)。すなわち、大臣同意も国庫補助を得るための必要要件として事業認可手続きに定められている。

一方、区画整理事業は法定事業であり、法律の定めに基づいて、事業区域の設定は都市計画決定が必要であり(市町村が決定主体の計画では、市町村都市計画審議会(未設置なら都道府県都市計画審議

会)の議決を得て、知事との協議・同意による。都道府県が決定主体の計画は、関係市町村の意見を聴いて都道府県都市計画審議会の議決(国に重大な利害がある時は、国交大臣との協議・同意)による)、区画整理審議会の設置、設計から換地処分、精算に至るまで、すべての手続きを法定通りに行わなければならない。他方、その手続きが満たされれば、事業区域内の地権者は、換地処分(土地所有権の交換と精算)に従うべき義務がある(不服申し立て(審査請求)はできる)。

### 基準法84条による建築制限



次に建築制限についてです。これも凄まじいことをやっています。二つ図表をあげました。二番目の表には市町別にどういう規制をやってきたのかまとめられています。

最初の図は、建築基準法84条による建築制限について説明しています。災害時には、通常の災害の場合、建築基準法84条によって、被災時から1ヶ月、延長する場合は最長2ヶ月間、復興計画ができるまでの期間を確保するために建築制限ができることになっています。しかし、東日本大震災では、その期間をさらに伸ばすための法律を作りました。最長8ヶ月まで延長できることになりました。8ヶ月も建築制限がなされれば、大概の産業は、普通の工場を考えると、(経営再建が)非常に厳しい状況になることははっきりしています。そういうことを公然とやった。神戸の震災の時は、2ヶ月の建築制限で、事業区域が決定した後は、(基準法84条の)建築制限は解除し、区画整理法による建築制限に移

出所)「東日本大震災に対応して講じた措置の概要」国交省(<https://www.mlit.go.jp/common/000225339.pdf>),p25。

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	石巻市善地区等	石巻市鮎川地区・雄勝地区
震災から2ヵ月	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ヵ月	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(遼東地区は5/28~)	建築制限区域の指定:5/28~9/11
震災から8ヵ月	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 被災市街地復興推進地域の指定:11/1~	建築制限の延長:9/12~11/10	建築制限の延長: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 鹿折・魚町他 84.9ha 南気仙沼 137.3ha 松岩・面瀬 44.5ha 計 266.7ha	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10 開上 102.7ha	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10 志津川 154.4ha (一部縮小)	被災市街地復興推進地域の指定:11/11~13/3/10 計 182.8ha	野蒜 大曲浜 計 162.7ha	建築基準法39条による災害危険区域の指定:11/11~ 約1,900ha	被災市街地復興推進地域の指定:9/12~13/3/10 西部 207.9ha 中部 226.2ha 東部 15.3ha 計 449.4ha	建築基準法39条による災害危険区域の指定:12/16~ 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)

出所)『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震被害調査報告』2012年3月、国交省国土総合研究所、独立行政法人建築研究所、p8-15。

行し、わざわざ、基準法84条の建築制限を延長することはしませんでした。だから、神戸の震災以上に凄まじい制限をかけたということだと思います。実は、宮城県などは、この特例による建築制限の延長をやるということを強く国に働きかけたということが、県のレポートなどを見ても書いてあります。ですから県の方も先んじて動いたということだと思います。

次の表は、各市町の状況ですが、人口の小さい自治体、人口25万人以下の自治体の場合には（建築主事を置くことが義務付けられていないので）、県が特定行政庁（建築主事を置いている自治体）となって県が建築確認を行うことになるため、県が建築制限のゴーサインを出しました。市町村の意向ではなくて県の意向で建築制限がかけられた。例えば気仙沼、名取、南三陸、女川、東松島は、県の意向で建築制限をかけた。非常に問題があったと思います。

〔嶋田〕 質問ですが、建築制限という場合、その範囲はどうなるんですか。例えば、気仙沼という場合、気仙沼全部がそうなるのですか。ちゃんと指定した領域があるのですか。その領域の指定の根拠はなんですか。

〔阿部〕 気仙沼全部ということではありません。指定した領域があります。

〔遠州〕 建築基準法84条が指定の根拠です。

〔嶋田〕 建築基準法の84条に基づくのはいいですが、決められた領域がそうなるのはなぜですか。自治体の長か、知事がこの領域は建築制限がかかると言えばそれでいいんですか。それは行政が勝手にやるんですか。浸水深など、なんか根拠に基づく基準があるんですか。

〔阿部〕 津波で被災した範囲で、だいたい、この辺だなと線を引く。

〔遠州〕 根拠はあります。復興計画を決めるまでの間、復興計画が決まらないうちにそこに住んでいる人たちが勝手に建築活動をしてしまうと復興計画に矛盾してしまう可能性が出てくるので、復興計画が決まるまでの間建築をしてはいけませんというのがこの法律です。災害で被災した施設・建物等を復興する必要があるから、この範囲を復興計画（正しくは土地区画整理事業）の範囲にしますということで自治体が決めるわけです。浸水深などの基準があるわけではなくて、議会がこの範囲を復興計画（土地区画整理事業）の対象としますと決めるわけです。ですが、一番最初の段階では、建築制限は災害発生後すぐに決めないといけませんから、自治体がえいやと掴みで決めますが、議会に諮って最終的には確定します（正しくは都市計画審議会に諮って区画整理事業区域が確定される）※。

※ 正しくは、復興計画一般ではなくて、災害復興のために「土地区画整理事業の必要があると認める場合には、区域を定めて」建築制限ができる。また、土地区画整理事業も含めて都市計画決定は、上述の通り都市計画審議会の議決を経て、市長村長または知事が行う。都市計画決定に議会の議決は必要ない。ただし、後述の通り、議員の代表が都市計画審議会の委員に含まれ、議会の意向が反映するという形式が整えられている。

なお、地方分権の流れに沿って、2011年の地方自治法改正で削除されるまでは、市町村の行うまちづくりの理念を示す、基本構想の策定と議会での議決が、同法により義務付けられていた。

〔嶋田〕 その場合に、住民の意向だとか、住民の意思だとかということは一切なしに決めるんですか。住民の意思は議会でき反映できないんですか。

〔遠州〕 復興計画はパブリック・コメントなどで住民の意見を聞く機会を設けます。

〔嶋田〕 建築制限をやるときもパブリック・コメントをやったんですか。

〔遠州〕 建築制限の時はやりません。まだ計画は決まっていないのでやりません。だけど計画を決める可能性のあるところはこの範囲だということで掴みでやります。建築基準法の84条を適用する権限を持っているのは、大きな自治体は市長です。ただし、小さな自治体はそれだけの能力がない（建築主事を置く必要がない）ということで、特定行政庁が代わって決めるということですが、県は特定行政庁ですから、県知事の権限で決めることがで

きます。県知事はその権限を持っていますので、議会に諮ることなく県知事が決めれば、決まります。法律の手続きがそうになっています。また、建築制限については議会に諮りません。復興都市計画（正しくは土地区画整理事業）が決まった途端に、それ以降は、その都市計画（土地区画整理事業）に基づく建築制限に移行しますから、建築基準法による建築制限は必要なくなるのです<sup>※</sup>。

※ 正しくは、前述の通り、議会ではなく都市計画審議会に諮る。都市計画審議会に諮る前に、公聴会や説明会を開催し、関係権利者からの意見聴取を経て案が決められる（公述の申し出がない場合は、公聴会が開かれないこともある）。決められた案は、公告の上、指定の場所で縦覧され、意見書の募集が行われる。縦覧を経た案は、意見書とともに都市計画審議会に付議される。都市計画審議会の議決を経て、市長村長または知事が決定を行う。なお、都市計画は議会の議決事項ではないが、都市計画審議会の委員には議員が加わる。「都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令」には、「都道府県都市計画審議会を組織する委員は、学識経験のある者、市町村長を代表する者、都道府県の議会の議員及び市町村の議会の議長を代表する者につき、都道府県知事が任命する」（第2条）、「市町村都市計画審議会を組織する委員は、学識経験のある者及び市町村の議会の議員につき、市町村長が任命する」（第3条）と規定されている。なお、議会の議決事項ではないので、法令には議会の質疑についての規定はないが、縦覧に付される案が決まる前に、議員への説明や議会での質疑が行われるのが通例であると考えられる。

また、土地区画整理事業区域が定められた後は、土地区画整理法により事業区域内の建築は制限されることになる。

〔嶋田〕 市長や知事が言ったから守れというわけですか。でも、それが非常にとんでもない決め方だったらそれに異議を唱えることはできないのですか。とんでもないということがあり得ますよね。

〔遠州〕 今回の場合もとんでもないことで、それを阿部さんは指摘しているのですが、手続き上は言えないのです。

〔増田〕 だから（手続き上強制的にできるので、いつまでもということではなく）最長2ヶ月ということになっていたのです。バラックがどんどん建っちゃったり、撤去できないものができたりすると後々大変なので緊急的に止めますという趣旨です。後で延長になったり、なぜそうなのかという問題が大きくなってしまった。

〔遠州〕 通常の法律の規定では、復興計画を作るまでの緊急の措置なので普通の災害では1ヶ月しかできないのです。それは1ヶ月の間に、復興計画（土地区画整理事業の計画）は作れるでしょうという前提で、1ヶ月間の緊急措置だから、文句は言わせないというのが元々の建築基準法84条の趣旨だった。だけど被害の規模が大きいと1ヶ月では復興計画（土地区画整理事業の計画）が作れないこともあるので、特例で2ヶ月までなら延長ができますという法律になっていた。さらに、4月29日に（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というのができて、その法律で、最大2ヶ月プラス6ヶ月できますということに決まったのです。だからその法律に基づいてやったということになっています。そのことを阿部さんが指摘しているわけです。

〔嶋田〕 その特別の法律に基づいて知事が勝手にやったということですね。

〔遠州〕 小さな自治体の場合には知事がやりました。仙台の場合は、市長に権限があります。

〔増田〕 仙台の場合は、バラ建しないとそれなりに思っていたので84条はかけてないんです。仙台の津波被災地は田んぼが主流ですから規制かけなくてもそんなにすぐに家は立たないだろうということだったので、84条の建築規制は仙台はかけてないんです。気仙沼の街中みたいなところは、工場なんかはすぐ建てられちゃうと後々の復興計画と整合が取れなくなるのでこれをかけることになったのです。

〔嶋田〕 こういう制限区域というのは、阿部さん、戦前の法律からあったのですか。計画のためには住民の意思は無視するというやり方。

(阿部) ありました。一貫して。

[嶋田] その場合にも被災地の調査とか、そういうことを経ずして制限できるということね。内部での検討はするのだろうけれど。

[遠州] 災害があった場合にということで決まっていますので、(通常、災害復興土地区画整理が必要となるのはある程度まとまった領域が大規模に被災した場合で、そのような場合激甚災害に指定されることになる。法律に災害の規模が書いてはないが) 今回も激甚災害に指定されたからで、激甚災害でなければそうはならないと思います。激甚災害については自治体の範囲の中で全壊住宅がどれくらいあるかなど、一定のガイドラインがありまして、それに基づいて激甚災害の指定がなされます。(激甚災害に指定されると必ず災害復興土地区画整理が必要になるというわけではなく、建築制限も必須ということではない。)

[嶋田] 激甚災害の指定は、他の例を見ると結構時間がかかっていますよね。

[遠州] いや、激甚災害の指定は大して時間はかかりません。通常は数日の間に指定の方針が決定されます<sup>※</sup>。

※ 2019年台風19号は同年10月10日～14日にかけて記録的な豪雨となり甚大が被害が発生したが、内閣府が激甚災に指定される見込みだと発表したのは10月21日だった(おおよそ一週間後)。なお、政府部内の手続きを経て正式に閣議決定されたのは10月29日。

## 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)

### 復興パターン調査から運用ガイダンス・区画整理事例集

- 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

それでは、今後の復興まちづくりに向けて国がどのように動いているのかということを考えてと思います。

まず震災発生後3ヶ月して、国は津波被災地復興手法(パターン)検討調査を行いました。新聞報道でもご存知の方が多いと思いますが、71億円という緊急の予算を確保して、被災自治体にコンサルタントを

派遣して、どのような復興をするのかという調査をしました。最初の制度設計に向けての調査です。それに基づき、具体的な事業のやり方について市街地整備事業の運用について、俗にガイダンスとよく言われているのですが、それを作りました。すなわちパターン検討調査とガイダンスの2つが、後の復興まちづくりのあり方、実際の動きを大きく決めていくことになりました。この評価をどうするかということは、我々はまだ十分な議論をしていませんので、今後検討する必要があります。

パターン調査は震災の年、11月から12月にかけてまとめられました(調査開始は同年6月初め、報告書の公表は翌年4月)。その調査を踏まえて、こうしようというガイダンスが作られることになりました。このガイダンスをどう評価するかというのは非常に大きな課題です。その後、今回の復興では合意形成ということが大問題となり、国は慌てて合意形成の進め方についてのガイダンスも作りました。これもコンサルタントに対して企画・募集をして作成したものです。中身はほとんどないような代物ですが、不思議なのは、本体の整備手法のガイダンスは本省の市街地整備課が発行していますが、合意形成のガイダンスはなぜか住宅局の発行です。なぜ総元締めは市街地整備課なのに合意形成ガイダンスを住宅局に作らせたのかというのは大変不思議です。

次に、国交省では急いで区画整理事業の、復興の評価というか、実際に現場現場で事業として対応していかなければならないということで、工夫と適用事例のようなものを、色々なケースで復興事業のハード面での検証は、かなり精力的にやってきました。これ自身もきちんとした評価をしなければならないと思います。

## 復興まちづくりガイダンスや各種手引きの作成公表

### ●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

それを踏まえて2016年になると、津波被害からの復興まちづくりガイダンスを作成公表します。これは、今後、こういう事態が起きたときに、こういうふうな復興しましょうというテキストを作り始めました。それが2016年の5月です。これをやる時に、東日本大震災の復興まちづくりの教訓をかなり議論して、それをま

とめています。これはまだ私も全部見ていないのですが、国交省の復興まちづくりの公式の教訓というか、課題を引き出して教訓をまとめている。この時点での総括メモということになります。これを我々としてはきちんと見ておく必要があるなど、とりあえず項目だけあげました。

次に復興CM調査。CMとはコントラクション・マネジメントですが、復興を実際になったのはゼネコンとかURとかが、自治体にやる力がないということで、復興CMという形で民間やその他の事業者が一緒になって進めたわけですが、そのレポートも出ています。ただ、実際の問題があまり表には出ていません。色々調べてますが、あまり表には出ていないので、今後、CMなどの総括、我々なりの評価もしなければならぬと思っています。

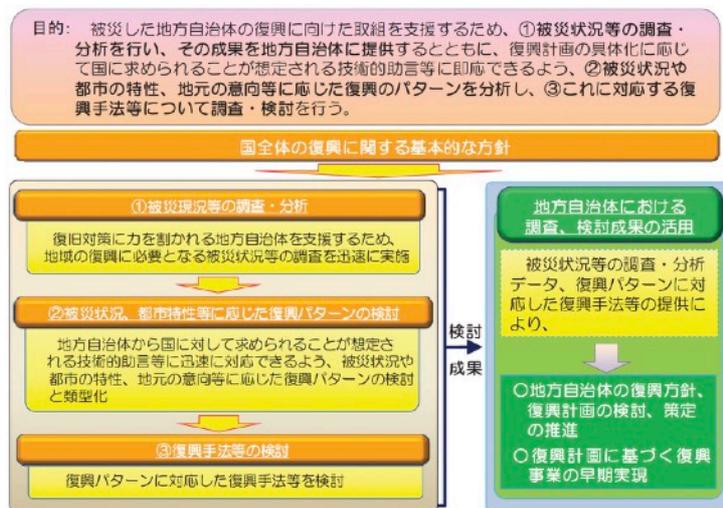
その後、国交省としては「復興まちづくりのイメージトレーニングの手引き」を作ったり、「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」を作ったりしています。一応、制度設計から次の事前準備ガイドラインまで、国交省としてはかなり急いで作業やっているなあという印象です。しかし、中身をざっと読んだ限りでは、詰めが非常に甘いというか、今回の東日本大震災の教訓をしっかりと抑えて、次に伝えるというレベルにまでは行っていないという印象です。ですから今後この場でも議論していきたいなと思うわけです。

とりあえず、今の全体の動きを見ておきました。

また、復興の途中で、大規模災害復興法ができました。特区法を恒久法にしてしまいました。その経過も見ておく必要があるということで、ここにメモしておきました。これも今後勉強しましょうという問題提起です。

## 調査報告の問題点

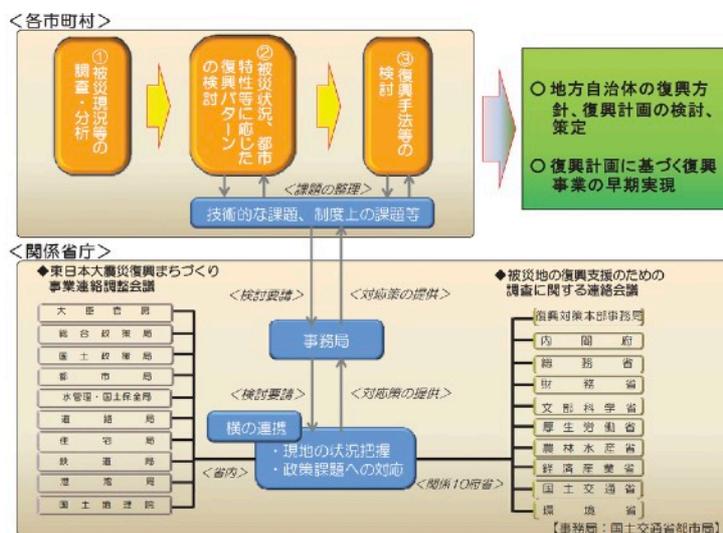
### 市町村の復興計画を支配した復興パターン調査



出所) 「津波被災市街地復興手法検討調査 (取りまとめ)」 国交省都市局, 2012年4月, p2-1。

そこで最初の制度設計のベースになったパターン検討調査の取りまとめを見ておきたいと思います。この調査の体制は、次のページにありますが、基本的には国交省が中心で、その各部門が総力を上げて取り組みました。その総元締めは都市局の市街地整備課です。区画整理とか、再開発とか事業の中核部門を抱えている部署です。ここが取りまとめをやってます。中身は下のほうに図で示しましたが、原況調査から、復興手法の中身まで色々やっているということになります。ただ、各自治体がそれぞれ復興計画作っていますけれども、このパターン調査が各市町の復興計画を左右しました。支配したに近いと思います。そう

いう状況で事態は動きました。



出所) 国交省都市局, 前掲報告書, p2-3。

その調査にどう取り組んだのか、調査体制の組織図を載せています。実態は、国交省主導の調査でしたから、国の方が上なのですが、市町村を上を書いてごまかしていますね。中心になったのは市街地整備課ということです。

### 復興の4パターン

中身は、復興パターンについては、「移転」、「現地集約 + 嵩上げ」、「移転 + 嵩上げ」、「現地復興」の4パターンに固めました。これで事業イメージを固定化した。そういう役割をこの調査が果たしました。

- ・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。

このパターン調査で注目しておかなければならないのは、住宅関係の課題は一切出てこないということです。復興まちづくりと住まいの話は別だという扱いです。それから自然や歴史・文化、これについても課題としてチラッと書いてはいますが、各市町村が復興計画を作る上で歴史や文化をどうすり合わせていくのかなどは、本当はもっと突っ込んで書くべきだと思いますが、それらをどう整合性を取るのかなどは書いていない。あとは集団移転は関係するのですが、コミュニティの重要性に簡単には触れていますが、それほど突っ込んだものではありません。色々この文書を読んでも一番最後に指摘したように、地域産業についてもそんなには触れていないということで、ハード一本槍のまとめであるご理解いただければ良いと思います。

## 手法検討委員会の重要な指摘

・「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

う話を最後の方で書いています。

一つは、サステナブルな「まち」を実現する。要するに少子・高齢化、人口減少、これにハード事業がキチッと対応できるかどうかという問いかけです。

次に、総合的な復興まちづくり。いろんな分野との調整ですね。今のところ調整がされていないので、調整をする必要があるという指摘もされています。

あと、住民の意向。これもちゃんと踏まえる必要がある。事業が動いている中でこういう指摘がされたということは非常に大事です。ただ実際の動きが、その指摘との対比でどうだったのか、復興まちづくりの内部作業の過程で出てきた課題とどのように向き合ったのかが問われると思います。検証作業をする上できちんと見ておくことが大事だということで書いておいたわけです。そういう指摘があった。

## 復興まちづくりガイダンス

### 効率性の徹底的な追求

- ・「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)」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ガイダンス、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。

復興まちづくりの基本問題をさぐる

ただし、この調査と並行して行われた市街地復興手法検討委員会のレポートでは非常に重要な指摘がしてあることも指摘しておきたいと思います。

このときには、学者の先生方、北原先生も入っていましたが、かなり頑張ったと思います。一応、大事な点は言っています。一方で、このレポートを作っている最中にもハード事業は動いていました。このハード事業をやる上では、①～⑤までの五つを抑える必要があるとい

これらを踏まえて、ガイダンスというものができました。

このガイダンスが非常に問題がありました。事業手法で3つの事業、防集事業と土地区画整理と津波拠点事業の3つの組立で

すよとした上で、その使い方についてガイダンスという形でまとめ公表しました。

復興特区における事業の制度設計はガイダンスによるということなのですが、問題はその組立です。その具体的内容を報告レポートに、ガイダンスを見ながら書いたわけですが、この文章を読んでも通じないなあと感じもします。できれば、皆さんには実際のガイダンスと突き合わせて見てもらえればと思います。まずガイダンスが持っている基本的な性格ですが、徹底した事業の効率性です。事業の効率性を全面的に打ち出しているということで、計画は二の次という扱いです。ハード優先、スピード優先、計画不在、それを明確に頭から、その調子で描かれている。防集から区画整理、それから津波拠点という組み立ての仕方が徹底した事業効率をあらわにした組立だなと思います。それが第1点です。

## 歴史上類を見ない規模で展開された防災集団移転促進事業

### ●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

という法律ですが、元々は被災地の集落をより便利なところにまとめて移転するという性格の事業だと思います。そういう事業が大規模に一気にやることになったために、集団移転促進費用をどう使うかという議論をかなりやったのだらうとは思いますが、ガイダンスを見ても非常に混乱していて、それが事業結果にその混乱ぶりが現れてしまった。元々、法律ができた1947年当時の特徴があったので、これだけ大規模にやったのは歴史上初めてだ。しかもガイダンスをよくよく読み込んでいくと、この集団移転を大規模に展開しようという意図も見えてきます。特に、ガイダンスで「災害危険区域先行型」と言われているものは、合意できたところから移転していくというシナリオですが、大きく網をかけようという進め方です。被災の特徴からそういう発想になっていると思うのですが、事業の大規模化を誘導していく、そういう意図もかなり見受けられるということがあつた。そういう意味で、今回の危険区域の掛け方なども見ていく必要があるなということで、ここにメモしておきました。

## 忘れられたコミュニティ維持の視点

さて、合意ができたところから移転ができますよとか、(まず、移転促進区域を設定して事業化し、事業を進めながら反対者を含めた地区全体の合意形成の努力を重ねるなど)自由に進めて良いということですから、何でもありみたいな書き方をガイダンスはしています。その結果、原則が崩れてしまうことになりました。最初(1947年に)スタートした時は、コミュニティの維持を重視するということで始まりましたが、それがどこかに飛んでしまいました。

また、合意形成について何度も書かれていますが、コミュニティの力を強めていくための合意形成ではなくて、（コミュニティを分断してでも合意できたところから）どんどん移転させるというような事業を進捗させるための、事業への合意形成という書き方になっています。

## 巨大防集事業への誘導？

防集事業の進め方に関して、「移転促進区域先行型」と「災害危険区域先行型」の2つのパターンを上げています。ガイダンスの書き方を見ると、いずれのパターンも同列であるように書いています。しかし、私は防集事業の性格からは、同列とみなすわけにはいかないと思っています。もともとの防集事業の趣旨は、（被災者個別の事業参加意思に立脚して事業を推進する）「移転促進区域先行型」でした。一方、「災害危険区域先行型」は（事業に反対する被災者も含む広範な区域に建築制限をあらかじめかけてしまう）移転事業誘導型ともいべきものです。被災が大規模だったということもあったと思いますが、（両方を同列に描いたということは、この機会に）「災害危険区域先行型」、つまり事業の大規模化を打ち出そうという意図もあったのではないかと考えています。このガイダンスをどのように評価するかという点では、そういうことも検討する必要があると思っています。

## 危険区域指定の混乱を招く

建築制限についても非常に混乱しています。特に宮城県については、建築制限＝建築禁止のようなニュアンスが被災地に蔓延しました。しかし、ガイダンスの中では建築制限についてはかなり慎重にやるようにというような言い方をしています。宮城県全体（で実際に行われたこと）を見ると現地再建否定というみたいな雰囲気でしたが、ガイダンスでは現地再建も（選択肢として）踏まえた上で、住宅禁止という趣旨ではないということを明確にしています。実際の宮城県内の運用に関しては、集団移転ありきが先にたってしまったので、そういう傾向が強かったのだと思いますが、住宅禁止として扱われてしまった。そういう現場での運用（を適正に指導できる指針となりえなかったこと）と、ガイダンスの不備という点についても整理していかないといけないと思います。

## コミュニティ形成の視点が欠落した移転団地指針

また、いわゆる住宅団地の整備についてのポイントのようなことについていくつか書かれています。基本的にコミュニティ形成の問題について見ると、今、移転地区のコミュニティ形成や災害公営住宅のコミュニティ形成が問題になっていますが、それについてはなんらガイダンスには書いていません。そういう視点がほとんど欠落しています。集団移転なので、コミュニティ形成については（本来）しっかり書かなければならないはずですが、団地としての施設整備以外、それに関する記述はありません。そういう指摘はできると思います。

## 市街地集約化に悪用された位置選定の指針

次に、前段の話と関係してきますが、「住宅団地の位置の選定」に関することです。もともと防集自体が便利なところに移転してもらおうというそういう発想なのかもしれませんが、これが今回、かえって悪く作用してしまったということがあります。例えば、仙台や、コンパクトシティを謳った山元町などは、一気に特定の地区に誘導してしまう、仙台の場合は街中に移転してもらおうという計画になりました。仙台の場合は強制移転に近い感じがしています。この住宅団地の位置の選定の項目は、より便利な方へ移転させる、そ

ういうふうに機能してしまった可能性があります。そういう問題点もこのガイダンスにはあったと思います。

## 蔑ろにされた生活再建

- ・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、ミックストコミュニティ、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

りません。本来は、防集事業はこれを全面に出すようなガイダンスにしておかなくてはまずいのではないかということ、私としては強調したい。ですからレポートにはガイダンスの組み立てについてのアイデアのようなものを書いておきました。これは、後の議論でもやればいいのかと思いますが、本来の集団移転のシナリオという視点から言えば、生活再建、あるいはコミュニティの再生を全面にした話にしなければまずいだろうということで、ここに書いておきました。以上で、防災集団移転の話は終わりですが、色々、このガイダンスには問題があるということです。

## 土地区画整理：上意下達とハード優先で貫かれたまちづくりの歴史

- 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”)
  - ・「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

ところで生活再建への配慮の欠如も指摘しておかなければなりません。確かに「5 その他留意点について」の「②任意事業を円滑に進める方法」のところに、集団移転と住民の生活再建を十分調整しながら進める必要があるというようなことが書いてあります。生活再建という言葉を使っているのは唯一ここなのです。被災者の状況把握するとか、事業を調整するとか書いてあるのは、ここで半ページくらいしか書いてあり

次は、土地区画整理事業です。このガイダンスでも、二番目に土地区画整理事業の項目がありますが、歴史、区画整理事業が復興の中心ですよということを、わざわざ、関東大震災から、戦災復興、阪神淡路、ここらを踏まえて今回もこの中心的な役割なんですよということを大きく、どんと位置付けている。どこの被災地区どこでも区画整理をやっているんだけれども、そんな大きな話にもつながってきている。特に、この区画整理事業は歴史が長いということもあって、震災とか戦災とかで必ず大きな役割を果たしてきたということで、そういう歴史との関係もしっかり見ておく必要があるだろうと思います。

## 復興まちづくり検証のための法制略史

そこで、今回、これだけトプダウンでかつハード優先のまちづくりなので、歴史を見ておく必要があると思っています。昔勉強した本（石田頼房「日本近代都市計画100年」1987年、自治体研究社）を取り出して改めて書いて見ました。レポートの13ページ目から14ページ目で、特に復興との関係をおさらいしています。それを皆さんと一緒に見ていきたいと思います。

## 市区改正と建築制限

我が国の、都市計画、まちづくりの原点は、東京市区改正条例です。これは勅令でして、陛下のご命令で定められました。市区改正条例を作るときには、委員会も作ったということなのですが、結局、地元である東京の府議会議員がメンバーには入っていたのですが、結局、国主導で最終的には勅令で制定されたということになりました。有名な芳川顕正、東京府知事が、日本の都市計画に脈々とながれている思想ですけれども、「道路橋梁河川八本ナリ」要するに産業基盤こそが基本なのだ、水道とか住まいとか下水というのは「末ナリ」ということで、これが一貫してまちづくりの思想になっている。

全体の市区改正の基本は建築制限です。要するに、一気に道路線をずっと引いて、建物を作るときには、その道路線まで後退するというやり方で、全域制限という考え方です。ですからもともと勅令型の制限というのが日本の都市計画の伝統になって、それが今もずっと大きく引き継がれていて、何かあれば建築制限というような、今回の震災でもそうだったのですが、必ずそれが出てくる。そしてその後に事業が出てくるシナリオになっています。余談ですが、東京（江戸）ではしょっちゅう火災が起きていて、あるいは疫病もあって、特に道路を急がなければならないということで始まったのですけれども、当時、有名な森鷗外なんかも、彼は公衆衛生論で有名な人だったので、今の状況とダブりますけれども、市区改正の当時は、貧乏人と金持ちを分けるという議論がものすごくあったらしいです。公衆衛生の観点からその考え方は正しくないと言った。有名な本がありますけれども、その批判を徹底的にやったということです。

市区改正に加え、翌年には土地処分規則、これは用地買収に関わるものですが、それを法律として制定しました。また、建物に対する規制も建築線は決めただけでも、建物のセットバックですね。しかし、建築そのものに関する建築条例はそこまでやるのは問題だという意見が出て流産してしまった。当初の予定では、1988年の東京市区改正条例、翌年の土地処分規則、そして建築条例を三位一体としてやるはずだったのですが、建築条例ができなかった、これが、日本の建築史を勉強した人がよく言っていることですが、日本の建築がごちゃごちゃだ、ヨーロッパのように風格がない、それは市区改正の時に建築条例が流産してしまった、それが大きな原因だったのではないかという指摘があり、昔はよくそういう見方を教えられました。

市区改正条例は、東京のあと大阪でしたかね、仙台も10年後くらいに市区改正の勅令が出ています。1900年に近い頃です<sup>※</sup>。

※ Wikipediaによれば、1918年に東京市区改正条例が、東京以外の5大都市にも準用されたが、1920年の旧都市計画法の施行とともに廃止された。ただし、廃止前に条例により認可された設計は、都市計画法に基づく都市計画とみなされたとある。なお、仙台の市区改正に関する記述はWikipediaにはない。

ただし、仙台市市街地整備課が作成したと思われる仙台市土地区画整理関連年表 (<http://210.129.50.78/kukakuseri/kurashi/machi/kaihatsu/tochikukaku/serijigyo/documents/nennpyou.pdf>) には、「1911 明治44.8 「仙台市区改正既定」 公布」とあり、また、齋藤駿介「戦

間期仙台における都市計画の導入と市域拡張 ――都市計画と「大仙台」構想の関係―― (2019年 人文地理学会大会 研究発表要旨 102 - 103 2019年11月) には「1911年には「仙台市市区改正規定」の公布に至った」との記述がある。(齊藤の出典は、おそらく前者であろう。)

## 旧都市計画法と土地区画整理

それから30年後に、旧都市計画法が制定されました。今の建築基準法の前身である市街地建築物法と一緒に制定されましたが、基準法の用途地域なども全国一本で、最初の時にそうされてしまいました。建築規制などは欧米では、それぞれローカルにやっていますが、日本は独特で、国の全国一律の法律になってしまったのです。都市計画もそうです。当時から、都市計画決定は、都市計画地方委員会の役割とされた。都市計画地方委員会で議論して内務大臣が決定し、内閣認可ということになる。だから、県の役割、今で言う県知事の役割が昔から非常に大きかった。これは、今の県知事の役割にも直結している。そして建築制限です。もともと（市区改正は）建築制限が主たる役割でしたので昔からそれが続いている。

この当時ようやく計画官僚が誕生した。当時の東京大学の土木系の人たちが育ったということがあったのだと思います。

その中で、区画整理というのは都市計画の実現手段の中に大きく位置付けられていますから、「区画整理は都市計画の母」と言われているように、都市計画と区画整理は不可分、一体をなしていたのです。ここでも都市計画決定は非常に大きな役割を担っていて、決定しても挫折しそうになると、公共団体に強制的に執行させる。そういう性格でした。当時から土地収用法もできていましたし、公共団体施行の土地区画整理事業というのは非常に大きな役割を担っていて、今の災害復興という公共団体施行の土地区画整理と一緒にくっついてくることになります。そういう仕組みでした。

ところがこの仕組みが、新憲法が制定されても、1968年まで戦前の体系のままずっと続いてきました。そういう時代が長く続きました。区画整理といえば組合施行など、いろんな形はあっても、道路整備と一体となった敷地造成や、強制的性格は変わりませんでした。

## 関東大震災と震災復興土地区画整理

その後、関東大震災が起こります。ここで初めて震災復興の区画整理が大幅に展開されることになりました。この時に区画整理の仕組みが整えられます。今で言う区画整理審議会のようなもの、密室で区画整理の中身を決めてしまう、そう言う委員会が作られ、外には公に出さない。委員会があるので事業の調整は内部でやれるみたいなことになっています。この時、1割無償減歩もできた。関東大震災のときには大反対運動も起きたらしいのですが、そのまま進めてしまいました。余談ですが、関東大震災のときに市街地建築物法の耐震規定が世界で初めてできたようです。

建築規制について言うと、議論の本筋から離れますが、昭和三陸地震の時に宮城県が石巻でやった事例があります。ただ、建築基準法が制定された時には自動的にこの役割は終えたということになっていません。

戦争時の話も色々ありますが、都市計画法というのは戦時下でフルに使われました。戦争末期には防空地区指定というのは大々的にやられたのですが、強制疎開というか、上からどんどん防空指定をやって、建物を強制的に壊すということを全面的に展開した。これなどは災害危険区域と思想的には似ているので

はないかと思います。そういう経験を平時に引き写したのが災害危険区域なのではないかという気がしています。

## 戦災復興土地区画整理

敗戦後、1945年に戦災復興計画も、区画整理とセットで推進されました。仙台なども大規模にやられましたけれども、戦災復興と土地区画整理がセットでやられたということです。1946年には特別都市計画法ができ、無償減歩も1割5分もやられました。49年には、減価補償が導入されます。公共用地によって事業の宅地が大幅に減ってしまうのはまずいので、公共用地に必要な土地を先買いしようという減価補償もここで導入されました<sup>※</sup>。

※減価保証とは

区画整理は、事業区域内の地権者（土地所有者）から、道路や公園等の公共用地に必要な土地を無償で少しずつ提供させて（「減歩」と言う）安上がりに道路整備を進める事業手法である。減歩を行う根拠は、減歩で土地が減っても、道路整備により地価が上昇するので、地権者の宅地の価格は事業前後で変化しないということである。地権者個々の宅地価格が不変ということは、その総和である事業地区全体の総宅地価格も事業前後で不変でなければならない。ところが、事業により生み出される公共用地の面積が大きすぎると、事業による地価上昇でも個々の宅地減少分を埋め合わせることができず、総宅地価格が減少してこの仕組みが成立しなくなる。そこで、総宅地価格の減少分を個々の地権者に按分し、宅地価格減少分を減価補償金として支払うことになる。

実際の事業では、減価補償金相当額で、事前に公共用地を先行買収し、減歩率を引き下げて減価補償金の支払いを避ける場合が多い。また、減価補償を行うケースとして多いのは、事業地区内に小規模宅地が多数含まれるため、減歩を行うと宅地がさらに小さくなり宅地としての使用が困難な過小宅地になることから（当然、区画整理への反対や抵抗も強まる）、それを避けるために減価補償制度によって公共用地の先行買収を行う場合である。

1947年に新憲法が制定されたにもかかわらず、都市計画法は改正されずに、旧憲法下のカタカナで書かれた法律のままでした。建築基準法が、1950年に制定されて建物行政は地方に移りましたが、都市計画法は1968年まで続きました。

## 密室で推進される土地区画整理

問題は、1954年に土地区画整理法が、都市計画法から独立して単独法ができたのですが、大元の都市計画法がカタカナの法律だったこともあって、審議会などが今もって密室で行われています。今では個人情報保護も口実となって、情報は全く外には出さない。すべて内部で調整してしまう。その伝統が旧都市計画法で作られたので、依然としてそういうものが残っている。権限は市町村ではなくて知事の側にある。事業認可は、全部知事の権限です。知事の権限が強い。

住民参加方式も、一応公聴会や説明会とか、意見書とかありますが、それぞれアリバイだったり、とりあえず受け取って、後、コメントをつけて返すぐらいのことにしかならない。

都市計画審議会についても、都市計画法では、県の審議会しか法的な裏付けはありません。市町村の審議会は地方自治法上の審議会で、他の一般の審議会と変わらない位置付けです。都市計画法上の権限は市町村の審議会にはありません。ですから、事務手続きに特化した、案件を通してだけの審議会に成り

下がっています。県の審議会に（異論などが市町村審議会から）上がってきても、それはダメだと結論が出せる。二重構造なのです。同じ審議会でも、法的に差別している。

以上、都市計画と区画整理は、常にセットで出てきますから、大変だなあとと思います。

## 大規模災害復興法 — 大規模公共事業型復興推進装置

特に私が大変だと思うのは、今度の特区法が、大規模災害復興法に一本化して、災害が起きたなら、必ず今回のような大規模公共事業型の復興が自動的に動き出すというそういう社会になってしまった。これをどう考えるのかという点です。余談ですが、復興基本法の議論と同時にこの法律（大規模災害復興法）をなくすとか、都市計画法を解体するとか、そういう議論を同時多発的にやっついていかないと復興基本法の検討だけではことは進まないなという気がしています。明治以来の都市計画の流れを見ているとそういう思いが強くなります。

## 様々なガイダンスや指針

### 合意形成ガイダンス

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)

さて、今まで触れなかった国のガイダンスについてもざっと見ておきたいと思います。

国は合意形成ガイダンスを作ったのですが、これは食うに食えないようなガイダンスです。事業にどうやって住民を巻き込んでいくのかばかりが先に立

つ、非常に情けないガイダンスです。慌てて作ったけれど全然機能しなかった。

### 区画整理事業事例集

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

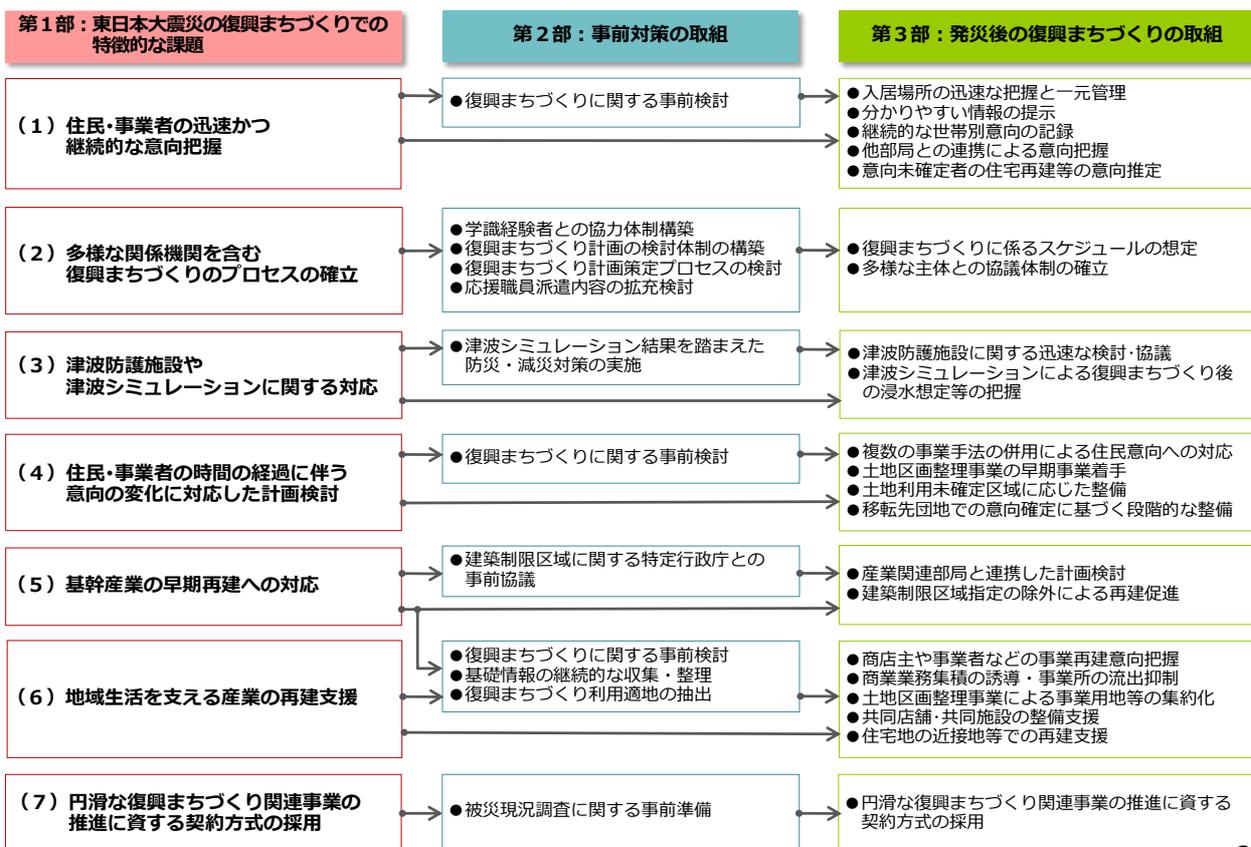
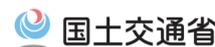
- ・ 以下の事業のスピードアップ(「本筋」)にポイントを当てた事例整理。
  - 施設整備(法の主旨)のみ(申し出換地は含まれる)
  - 早期工事実施(宅地造成)
  - 早期工事実施(建築)
  - 事業後を見据えた取組

事業サイドで、この間どういう工夫をしてきたのかというようなことを整理してたりもしています。また、機会があったら報告します。区画整理事業としては、もう守りに入っていると言いますか、自分たちが提供したものについては、これだけ頑張ってきたんだということを色々整理している。

### 津波被害からの復興まちづくりガイダンス

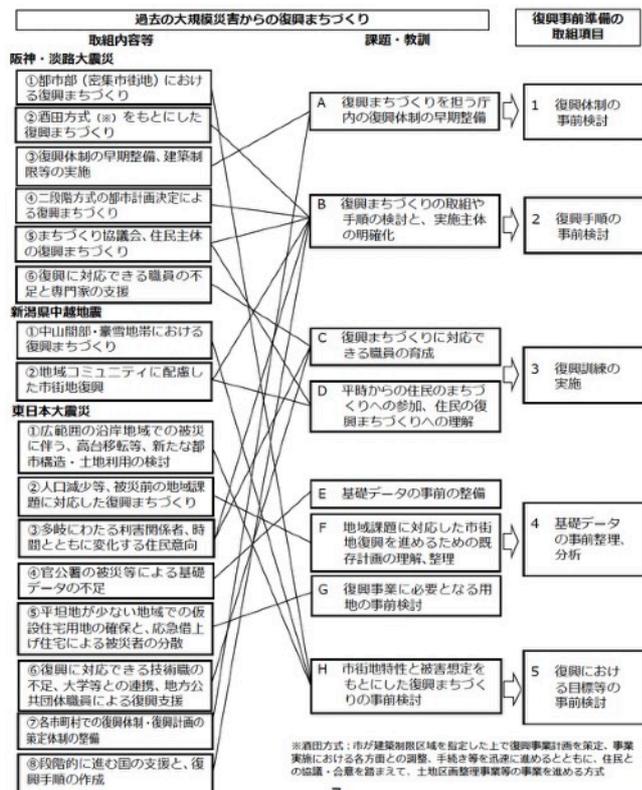
問題は次に紹介する復興まちづくりガイダンスのチャートです。タイトルの下に3つありますけれども、一番左側は、「復興まちづくりの特徴的課題」ということで、国側では1～7の教訓を整理しています。この整理をどのように見るかが我々にとってとても大事ではないか。私のレポートの17ページ目にざっと項目だけ書いておきました。私もまだ本体を全部読んでないのですが、この第1部はレポートにしてわずか20ページくらい。ネットで見れますので、国交省の復興まちづくり部隊が、今回の東日本大震災をどう総括しているのか、ここらをしっかり見据える必要があるなと思います。今後、整理して議論できる機会が設けられたらいいなと思います。

# 津波被害からの復興まちづくりガイドランスについて



2

出所) 「津波被害からの復興まちづくりガイドランス (概要版)」 国土省, 2016年5月, p2。



## 事前準備ガイドライン

最後に、これを踏まえてさらに事前準備ガイドラインも国で作っています。阪神・淡路、中越地震、東日本から、どういう課題が出てきて、どういう風に今後の復興まちづくりをやっていくのか、それを大きな枠組みとして、それをどんなふうにやっていくのか、そういうガイドラインを作っていますが、それも東日本大震災をどう見ているのかによって、見方が随分違ってきているように思います。とりあえず、参考までに項目だけ、紹介しておきました。

まだまだ不十分ですが、今日はここまでしたいと思います

出所) 「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」 国土省, 2018年7月, p7。

## 【質疑応答】

[遠州] ありがとうございます。おそらく、まちづくりにあまり関わってこなかった方には、分かりにくいところもあったかもしれません。まず、用語などでも結構です。ご質問があれば、そこから始めたいと思いますが。

防災集団移転促進事業の、「危険区域先行型」とか「移転区域先行型」とか、意味は分かりましたでしょうか。

防災集団移転促進事業というのは、まず、被災した方の建物と宅地のある場所を、この方達を移転させますということで、まず、「移転促進区域」に指定します。そこで、「移転促進区域」にいる人達を新しく作った住宅団地に移転してもらうということをするわけです。その時に移転に関わる費用を国が補助金で補助をします。その時、「移転促進区域」にあった宅地は自治体がいよいよ買上げるんですね。国が補助金を出して自治体がいよいよ買上げるということになります。ところが、国がお金を出して買上げた自治体の土地は公有地として残るのですが、その土地に将来、住宅など建物が建ってしまうのはおかしい。つまりここは災害で危ない場所なので、国がお金を出してでも移転してもらったのに、そのような場所にまた家が建つようではおかしいから、そこは「災害危険区域」に指定して、家が建たなくします。それが防災集団移転促進区域の仕組みです。その時に、法律上は、「移転促進区域」を決めれば移転できますので、「移転促進区域」だけ決めて、移転してもらった後で、移転後の残った土地を「災害危険区域」に指定して建物が建たなくするという方法もあります。順番の問題なのですが、まず、「移転促進区域」を指定して、住宅団地に移ってもらって、その後で人がいなくなった場所を「災害危険区域」に指定して建築を禁止するという順番でやって構いません、これが「移転促進区域先行型」です。ところが仙台市がやったように、荒浜など非常に広大な区域を移転させようとする、集団移転に乗る人、乗らない人が入り乱れている。そこで、移転が終わらないうちにあらかじめ「移転促進区域全体」を「災害危険区域」にしてしまうといこともできるわけです。仙台市は、そういうやり方を採りました。「災害危険区域先行型」でやったのです。

[嶋田] 何が違うのです。

[遠州] 集団移転に参加せずにそこに残った人に建築制限がかかってしまいました。それが「災害危険区域先行型」です。「移転区域先行型」であれば、移転が終わった後で「災害危険区域」をかけますから、残る人がいないように「移転促進区域」を決めることができますし、そう決めれば、「災害危険区域」に取り残されて建築制限がかかる人を出さずに済むことになります。ですから、小規模な集落の場合には、どちらかという「移転促進区域先行型」でやるのが標準ですよとガイダンスには書いてある。ところが非常に広大な区域を「移転促進区域」に指定するというやり方で仙台の場合はやりましたから、そこはあらかじめ「災害危険区域」に指定してしまうというやり方にした。自分は集団移転に参加しないで現地で頑張りたいということで残った人もいたのですけれども、そこは建築制限がかかっているから、もう建て替えはできないという人も出てしまった。

[嶋田] 被害もそれほどなくて残った人は、どういう不利があるのですか。

[遠州] 被害があまりないということはなかったでしょうけれども、もう建て替えができません。その上、集団移転で移った人は、移転したところの土地を買い取ってもらえます。新しい土地を買わなければ

ならないですが、被災宅地は買い取ってもらって、移転先の土地を購入して新しい家を建てるということができるのですが、残った人は自治体買い取ってくれないので、売りたくなった時は自分で売らなければなりません。災害危険区域で住宅を建てることのできないような土地を買ってくれる人はいませんから、売りたくても売れないということになるでしょう。住宅の建て替えもできませんので、そういう状態になってしまいます。

他に、お聞きになりたいようなことはないですか。

[東野] 「危険区域先行型」というのは、地域の同意を前提とした形になっていて、最後の人がいなくなってからやっと危険区域になるということですか。

[遠州] それは「移転促進区域先行型」の方で、そういう指定の仕方をして構いませんということです。

[東野] 基本的に仙台の場合は、最初に危険区域にしちゃったからもう住めませんよということをアナウンスして、住民が諦めて出て行ってしまうという流れだったということですか。

[遠州] そうですね。

[嶋田] 改修もできないのですか？

[遠州] 一応、柱が一本残っていればできるということですけども。

[嶋田] 改修はできる？

[遠州] 建て直すことはできないですが、修理はいいのです。柱が1本残っていればいいですという「説」もあるのです。（厳密な解釈は不明）

[小川] 阿部さんの報告レポート17ページに記載されている「報告書項目のみ」というのはガイダンスの7項目に関連することなんですか。

(阿部) そうです。

[小川] 7項目の中で、触れられているのはこういうことですよということですか。

(阿部) そうそう。

[嶋田] いま、国としては全体としてどういう総括をしているんですか。

(阿部) 全体としてはですね。自分たちの政策は間違っただとは基本的には書きませんから…

[嶋田] 成功できたってということですか。

(阿部) もちろんそうです。

[嶋田] 計画通りにね。

(阿部) 計画通りにとまでは言ってはいませんけど。一応、復興に至ったという、そういう書き方ですよ。ね。

[遠州] 復興交付金事業というのがあって、それは5省40事業と俗に言われるものなんですけれども、基本的にハードの復興の事業なのです。復興交付金事業としてやってきたハードの事業に関しては、ほぼ順調に終わりに近づいていますというのが国の総括なんです。終わりに近づいていますと言っているだけで、そのことが良かったとか悪かったとかいう言い方はほとんどしていません。かいつまんで言うと、「復興交付金事業として進めてきたものはほぼ完成に近づいています。その中で、福島県を除くと、岩手県とか宮城県の場合には、産業の場合、製造業出荷額だとか農業生産額だとかというのは順調に回復してきています。だけど、水産加工など特定の産業についてはまだ遅れているところもあって、そこについてのテコ入れは依然として必要です。これから残された課題としては、津波被災地については、心のケアであったりソフト的なところが残っていて、残り5年間で、復興庁は10年間延長することになりましたが、最初の5年間で復興事業が全て完了できるように進めて行きます。」以上が、国の津波被災地域についての総括です。ただ、福島原発被災地については、完全に帰還できるというふうにはなっていない。引き続き復興を加速できるように集中的に支援を行なっていきますというのが総括です。これが国の総括の仕方です。

そこで言っているのは、復興事業についてはどのくらい進捗しているのかということと、経済活動はどの程度回復したのかについては主として出荷額、あるいは生産額で評価する、その中で在宅被災者の人がどのように苦労しているのかとかいうような話は一切触れられていないので、そういうことについて良かったのか悪かったのか、どういう課題があったのかとかいうようなことについてはほとんど触れられていない。

そういう状況だと思いますが、増田さんどうですかね。

[増田] 復興庁が出している資料を見ても、事業ごとに進捗状況がどうか、例えば災害公営住宅の完成戸数は何戸で、目標値の90何%というところでしか評価していないですね。あと、復興庁の継続のところもいくつか課題が残っていますくらいのことしか言っていないですね。

[遠州] まだ残っているというものについては、手続き的に遅れているものがありますとかいうような話で、10年では完了しきれずに後にはみ出してしまったものがあるので、それは引き続き支援します。それから、重点を決めて集中的に選択的に大変なところを絞り込んで、お金を集中的に出していくやり方にします。そういう言い方です。ですから、全面的にということではなくて、ほとんどのところは終わりに近づいているんだけど、残された課題に集中的に力を入れていきますということが、地震と津波でやられた地域の対策です。

[増田] コミュニティ再建とか復興公営住宅の自治会立ち上げとかしかけてはいるんでしょうけれども、まあ、上手くいったとは言っていない。もともと目標がなかったのかもしれない。お金だけは配る。やりたいところはやってください見たいな形だったのかもしれないですね。

[小川] それから、阿部さんの今日のレポートの中心になっているガイダンスね。ガイダンスに書かれたことも2012年の段階なんで、まさに、今後の事業をこういう方向性でやってください、ということについて書いてあるわけだけでも、この内容に基づいて県とか自治体がどういうふうやって、どういう状態なのか、被災地全体でやってもらったけれども、完成したのはいくらで、極めて大雑把な数値の到達点をまとめているだけで、ガイダンスならガイダンスの中にある、先ほどの先行型の話などで、こういう教訓があったのだというようなまとめは現時点でないということですね。

(阿部) ないということです。

[遠州] ただし、この間から話題になっているように、姥浦さんとか北原さんとかが委員になっているけれども、今年一年かけて岸井さんが座長の委員会で、国交省の市街地整備課が事務局になって検証をやっています。

[小川] 遠州さんのお友達も入ったというやつですね。そこでやるんだ。

[遠州] そういうことになっていて、そこでやったまとめを使って南海トラフ地震等に備えたガイドンスを作る予定だと新聞で報道されています。と言っても、河北に乗ったくらいで、他の新聞では報道されていないと思います。

[嶋田] ハードの事業についてですが、10年もかかる大事業をやった時に、最初の計画通り完工するというのが信じられない。よほどの強権的要素を含んだ手段でやらない限り完工できないのではないか。

(阿部) 実際にかかなりの強権だと思います。

[嶋田] 時間もかかれば、色々条件も変わるし、人の認識も変わる。

[増田] 計画の変わり方も多分、いくつかのパターンがあって、一つはあまりノウハウのないところが一番最初のパターン調査から出したものをかなりそのまま突っ走ったような、強権だし、さらに計画修正かけない見たいなこともあるように思うし、一部には、それなりに地元の意見を取り入れようと色々やって、その結果、設計が変わるとか戸数をもう少し作った方がいいんじゃないかというのが実現できたところもあって、実は微妙に色々あるんですけども、でもそれは最終評価には書かれていないようなものもある。

[遠州] 岩手県の大船渡は、私の大学の建築学科の同級生の戸田さんが市長をしているんですが、塩崎さんが復興推進委員会の座長かなんかで、取りまとめをやったコンサルが佐藤隆雄さんという名城出身で京都大学の西山研の研究生だった経験があるんですけど、彼が地元なのでコンサルで食い込んで塩崎さんを引っ張り込んだのかなあと想像しています。戸田さんは清水建設に就職したんだけど、途中で退職して大船渡に戻って市長になって、市長になった後で震災にあった。彼は最初は土建屋だから、彼の発想は防潮堤作って大規模な集団移転をしてという発想だったと塩崎さんに聞いたけれども、塩崎さんたちが入った復興委員会が計画のオーソライズをしていったものだから、だいぶ変わったようです。防災集団移転についても、大規模にやるのはやめにしてインフィル型でいきましょう。既存の集落の中で土地が空いているところに少しずつはめていくというやり方でやったのがかなりあって、1カ所だけ代替する土地が得られずに大規模にやったんだけど、それ以外のところは1戸あたりの事業費が、千数百万から二千万円代でできた。ただし1カ所大規模にやったところがあるので、それを入れると平均がだいぶ上がっちゃうれしいのだけれども、インフィル型で非常に安く、しかも、既存の集落のコミュニティの働きなどで、いろんな問題をひきおこさずにやれたということがあるみたいです。

[小川] やっぱり、一番最初なんだろうね。仕切るところがしっかりしていると。

[遠州] 復興推進委員会のようなところが主導権を取れて、尚且つ市長を説得して。

[小川] この間、女川の復興交付金事業をトレースしたんだけど、そしたらさっきの話じゃないけれども計画を見直してどんどん縮小していく。

(阿部) 乱暴なんだから。最初から本当にこんなところやるのという感じだから。

[小川] ああそうか。阿部さんやってたから知ってるんだね。実際、防集の戸数が減るだけの話なんですね。減って、土地利用図面を変えるだけの話。それに伴って、お金を変えていくという、壮大なやり直しみたいなことを、よくやったもんだなと思うくらい、変わっていくんだよね。結果的に、先ほど大船渡は一千万とか言っていたけれども、災害公営住宅だけでも、女川の場合三千万かかっているわけです。土地区画整理でやると一千六百万、一千五百万か、平均するとね。

(阿部) 東松島市の野蒜地区は、鉄道の移転もあったので確か集団移転一戸あたり一億円だよ。

[小川] 東松島は本当に大規模だからね。推進委員会とかがしっかりしているところは別だけれど、他がしっかりしていないとかいうと怒られるけれど、バア〜と行ったところは、行ったままで数字を変えるだけで、根本的な事業見直しだとかということとはほとんどなくて、移転者の数の調整みたいなところに止まっている場合がほとんどですね。

[遠州] ただ、大船渡が周辺の釜石や宮古などと比べて恵まれていたのは、中心市街地が完全にやられたということではなかったんですね。被害を受けた地域の規模が、比較的小さかった。地形的なものや、津波が市街地に到達した時の状態とかが有利に働いてできたということもある。だから結果だけで評価して、できなかったところを非難するというのはかわいそうということはある。陸前高田のように市街地が一掃されたり、大槌町のように市長さんを初め幹部職員が犠牲になったようなところとは条件が違っていた。色々有利な条件も働いた結果、そういうことも可能だったということもあると思います。女川は最初の段階で相当ひどいやられ方をしましたからね。

(阿部) 被災率は、流失家屋数にしても相当の割合だからね。

[小川] ガイダンスも最終的な到達はということで見たと時に、大船渡の条件、石巻の条件、女川の条件と全部違う。その中でも、女川であれば、旭が丘のような山側の地区と、浜の方なら浜々で全然違うわけだ。そこで、国交省がやると言っている検証がやれるのかね。僕らの感覚ではえらい作業で。

[遠州] えらい作業と思えるくらいやってくればいいんだけどね。委員会の構成を見ると、学識経験者で数名入るんですけども、後は地元の自治体の担当の人が委員に入ってやるっていうやり方のように。国交省の対策官クラスの人が事務局を担うんだけど、その人たちが現場の状況をちゃんと見て知っているのか、というとそうではない人たちなわけですよ。ですから、基礎的な情報というのはコンサルが作ったものだったり地元の自治体から委員で入った人が持ってくる情報だったり、それをベースに検討するわけだから、そもそも出てくる基礎資料に制約があると思うのですよね。宮城県が作っている総括に関わる文書だとか、自治体で作っている文書だとかがきちんと総括されているとは思えないということ、我々、肌身に感じているわけですよ。そういうものをベースに議論した時に、どれほど見識の高い先生が委員に入っているように、国交省の職員が相当優秀だとしても、そんなに素晴らしいものが出てくるというのは信じがたいですよ。

[増田] 土木学会が出しましたけれども、その後継続的に市町村版を出すんだということを言っているみたいなんです。でも、中央でしか動いてないんで、具体的にどうなるのかが見えないんですが。

[遠州] ただ、土木学会の人たちは事業意識が非常に高い人たちなので、事業をどう進めるかという発想になりがちですし、土木学会だけじゃなくて建築学会もそうですけど、学会の会員さんて何千人というんでもない数いるんですけど6割、7割はゼネコンの社員さんなんです。土木学会もそうだと思うんですよ。確かに役員さんとか理事さんは学者さんが仕切っているけれども、全体を仕切っているのが学者さんかというところではないので、事業を担っている人たちが仕切っているんで、事業にならないようなやり方ではなく、事業がどんどん増えるようなやり方に走りがちですよ。

[増田] おそらく真面目にやろうとすると、復興の最初の時に国交省が70何億ばらまいた、それと同じような方法で、NPOとか巻き込んで調査するというのを70億ぐらいつければ、被災地域の実態把握ができるんだと思うんですけど、それぞれ内容かなんかで年間100万くらいの調査費用で入っていても、やっぱり全体像を把握するのは難しいですよ。

(阿部) 自治体が復興の主体というんだから、自治体に権限を与える。そこだと思う。

[遠州] ただ、検証だけの問題で言うと、この間、小川さんが本当にコツコツ一生懸命、被災自治体のホームページで公開されているデータを引っ張り出してきて、なおかつ足りないところは自治体に電話をかけて、これどうなっているのと聞いて、穴埋めして計算していったわけですね。そうすると、場所による違い、例えば半島部の防災集団移転だと、平均の集落戸数は何戸で、一戸あたりこれくらい事業費がかかっている。最初は何戸から出発したんだけど途中で抜け落ちて最後はこれくらいになったと言うのが、今はやっと女川が終わりましたと言うところかもしれませんが、できなくはない。要するに、復興基本法の中で、こう言うデータについては公開しなければならないと言うことが決まっているものがあるわけなので、私たちは、どう言うものがどんな形で公開されているのかと言うのが、ちゃんとイメージ持っていないけれども、それがきちんとわかっているならば、公開されているものを見ていくだけで、それぞれこうだったんじゃないのか言う仮説を組み立てるようなことは十分可能だと思う。ですから、分析する視点と人さえいけば、お金はあまりなくてもやれると思うんだけど、そう言う発想に各大学の、特に国公立の拠点大学の先生方だとか、大学院生が立ってやってくれたらなあ、と思いますね。

[増田] 東北大で言うと姥浦研の大学院生が、ポツポツやっているけど、かなり細かいJISだとかのデータが得られた宮古市だとか、石巻市だとかポツポツあるって言う感じじゃないですか。そもそもそう言うデータを生かしてくれるかと言うと、今のところ個人的な関係で、復興委員会に入っていて、復興委員会が市としてやるべきものを一旦大学にデータを一回貸してもらってます。でも分析しているのは大学じゃなくて市がやっているものを委託で大学がやっています。結果は論文として使ってもいいですみたいにならないと細かいデータまでアクセスできない。

[遠州] ただ、5省40事業だけは、お金の執行状況は出てくる。ただ、総括表みたいなものではよくわからないけど、防集などは、個別の事業ごとにちゃんと出てくるんだよね。それぞれの災害公営住宅についてどうだったのかとか出してくれているから。

[増田] そうすると分析のノウハウを示したガイダンスというのを作って提供すると、バイトでもできる。

[小川] 女川でやったら、それに近い形にはなったね。これとこれとこれを繋げれば、こういう集計ができる。それは少しわかった。

[遠州] 単純にバイトがやるよりは修士課程でも大学院クラスの人で、ある程度統計だとか事業だとかについて少しはかじったことがあるという人が、自分の論文の課題としてやったら結構やれるのではないかという気がする。それはネットで取れるわけで、自治体によってちょっと様式が違ったりしているから、それを統一した形にするには電話かけて聞いて確かめてといった作業しなければならないんだけど、それさえ厭わないでやれば相当できるはずだ。

[小川] 微妙に各市町村で、計画も、計画のアウトプットも、修正状況なんかも違う。判断がいる。当初計画と中間段階と最終の実績の公表データとどれを使うのが最も正確かと言う判断が必要です。事業が完了したものとまだ未了の場合と公表された表だけ見てもわからないこともある。それともう一つ大事なのは現場。現場を見ていないと判断つかない。例えば、女川の宮ヶ崎、あのでっかい団地は、災害公営住宅と防災集団移転と、それから区画整理もある。三つの事業が一緒くたになっている。これは果たしてどれがメインの事業なのか。そんな目利きみたいなものも現場感覚がないとわからないところがある。ピンとこない。これは区画整理中心なんだとか判断できないと理解が困難になる。そういう複雑なのはあまり数はないが。本当にコツコツやる仕事なんだよね。スピード感に欠ける。

[遠州] 確かにスピード感には欠けるんだけど、来年の何月までに必ずやり切らなくちゃならないとかいうことではない。復興事業そのものは、我々がどうあがこうが、政府が予算を切ればそこで終わってしまう。検証作業は、ホームページのデータが消されないうちなら。

[小川] 5省40事業は法定事業だから、今回、残る。追っかけることはできる。

[遠州] ただ、多分ね、5年ぐらいで消されると思う。その前に集め切っておかないと。

[阿部] 区画整理なんか、図面がなくなる。計画と計画の重ね図とかもうないからね。一番大事な図面なんですよ。

[東野] 市町村できちんと検証しようとしているところはあるんでしょうか。大船渡ぐらいですか。

[遠州] 大船渡もやるかどうかわからないですよ。

[小川] 増田先生は、どこに関わっていたんでしょうか。東松島だったでしょうか。検証はしないんですか。

[阿部] 検証はしないんじゃないか。

[小川] やるなら、5年が済んだところでやっているはずですよ。

[遠州] 仙台なんか、5年でもう復興は終わったつもりでいますからね。

[増田] 5年で、冊子作ってますよ。

[遠州] 10年検証をするところはあるのかな。一応、県は、提案型の公募をしているから、一応、やるのだからうけれど。

[小川] 復興計画を立てたところは、その検証をしなければいけないはずだけれども。各自治体ごとに、計画作ったのだから、一体どうだったのですか、というのは、企業であれば当たり前のようにやる。

(阿部) 検証の名に値するようなものになるのかというのはまた別の話でしょう。

[遠州] ただ、基本構想だとかの見直しにかかっている自治体は、本気でやっているかどうかは別として、次期の基本構想の体裁としては、以前の基本構想でどこまで達成できて、どういう課題が残って、だから次期の構想はこうしますというのを立て付けとしてはそういうものを作りますよ。

[小川] だいたいあるはずだからね。各県ごとに震災復興計画とは別に将来構想だとか、基本計画だとか、将来ビジョンだとか。

[遠州] だから、今、宮城県は全部の3つを統合して新しいビジョンを作りますと言っているし、仙台市も多分やるんでしょ。

(阿部) 今やっている。

[遠州] だから、その中では全く触れないということはないと思う。

[小川] 宮城県のは、全く触れていないと同じようなものだけれども。

[増田] 宮城県の基本構想は東北大学の総長が検討委員会の委員長をやるということになっているんですけども、あんまりスタンスが見えないですね。

[嶋田] 仙台は中間案のようなものは出ているんですか。

(阿部) でていますよ。ひどいですよ。最初から、詩のようなものが書いてあって、協働、協働って、市民に絡みついているような感じです。

[小川] 各市町は、復興計画はどこでも10年で終わるんだから、どこでもセットになって総合計画を見直すはずだから、その中には必ず復興の成果と課題のようなものを書くはずなので、それを全部当たってみるというのはあるかもしれないね。

[遠州] それはあると思います。そのために委員会まで作ってやるかどうかという、あまりそういう意欲は持っていないかもしれないですけど。

(阿部) 相当真面目な首長でないと、なかなかやらないと思いますが。

[増田] 東北大の災害研とみやぎ震災復興研究センターで、各市町村を呼んできて1つずつ潰していくというのはどうですかね。

[小川] それはいいですね。イメージとしてありうるね。例えば我々が、東松島に行って、今の状況教えてという、係官がゾロゾロ出てきて、色々教えてくれる。それを10年総括ということで、どういうふうに振り返ってんですか、というのをヒアリングするというのはいいかもしれないですね。

[遠州] 河北さんなんかは市長のインタビューはしますよね。

[増田] 毎年、いく人かずつ回してますよね。やっぱり新聞記事1枚使っても聴けることは中々限られますよね。

[遠州] 首長インタビューで聴けることは限られているけど、10年検証については、16市町について、聞きに行くというのは当然、あるね。

[増田] 『100の教訓』から少し聞きたいことをピックアップしてこれはどうですか、ということで聞けるのがいいのでは。

[遠州] そうですね。

[小川] 自治体の職員でも、ちゃんとデータを押さえていなかったり、間違っていたりということもあるから。自治体によっては計画担当者が応援職員だったり、もう、知っている人がいないということさえありますよね。

[増田] 10年だから、これ以上経つと、本当にいなくなりますよね。

[遠州] 増田さんのところの震災研と、こっちの震災研とで考えますか。

[増田] はい、提案はしてみます。