

仙台市議会令和2年第3回定例会

決算等審査特別委員会 2021年9月30日 庄司あかり議員質問

○委員長 日本共産党仙台市議団から発言予定の方は、質疑席にお着き願います。

〔庄司あかり委員、質疑席に着席〕

○庄司あかり委員 途中で資料の配付がございますので、分科会長、どうぞよろしくお願いたします。

決算年度、基本計画の策定に向け、市内各地で説明会が行われました。若林区での説明会で、六郷東部の住民から、若林区は人口が増えているけれども、被災地域については減少している。土地が安くて環境もいいと移り住みたいという方もいるが、新築できないと断念したケースがある。人が住むことによって限界集落にならないような状況をつくってほしいという御意見がありました。去年の一般質問で私も取り上げましたが、具体的に伺っていきたいと思います。

津波被災地の多くが市街化調整区域です。まず、市街化調整区域における住宅の建築が可能なケースについてお示してください。

○開発調整課長 市街化調整区域は、市街化を抑制する区域のため、原則として住宅をはじめとした建築物の建築は認められておりませんが、農家住宅や分家住宅などは建築が可能となっております。

○庄司あかり委員 農家用住宅、分家住宅は基本的に可能ということです。ただ、冒頭紹介したような農家、分家に該当しない人は建築ができません。

一方、既存宅地同等地は市街化区域から2キロ以内の場合に対象となりますが、より詳細な要件について御説明ください。

○開発調整課長 いわゆる既存宅地においては、住宅の許可要件が三つございます。一つ目は対象となる土地が市街化区域から2キロ以内にあること、二つ目は建物がおおむね50戸以上連続して立地している範囲内にあること、三つ目がその土地が市街化区域と市街化調整区域が区分された昭和45年以前から登記簿上の地目が宅地であること、これら三つの要件を全て満たした場合、住宅の建築が可能になります。

○庄司あかり委員 今御紹介いただいたうちの一つがおおむね50戸以上の住宅が連なっているということなんですね。例えば若林区三本塚は津波被災した集落なんですけど、現地再建地区となり、多くの住民が戻り、生活しています。三本塚町内会、震災前は105世帯だったのに対し、現在住んでいるのが73世帯、宅地を持っていて準会員になっているのが17世帯だそうです。震災後も三本塚に魅力を感じて移り住みたいという方がいらっしゃって、住宅建築ができたケースもあれば、確認した結果建築できず、諦めた方もいらっしゃるということです。三本塚地区、市街化区域から2キロ以内で、世帯数も70以上ありますので、既存宅地同等地であれば建築できるはずだと思うんですが、できない場合があるのはなぜでしょうか。

○開発調整課長 三本塚地区におきましても、市街化区域からの距離や周辺の建物の配置状況、さらには土地の地目が宅地以外など、個々の状況によっては許可の要件の全てを満たさない場合があるものと考えられます。

○庄司あかり委員 場所によって、さっきの三つの要件を満たさないところがあるからだということなんです。ここは、このまま世帯数が減少して、50世帯を切るようになってしまうと、さっきの50戸連担にも当てはまらなくなってしまって、ますます建築が難しくなるんですね。迎える未来は限界集落ということになってしまいます。

さらに、市街化区域から2キロ以上離れている井土地区はより深刻です。井土地区で住宅建築が可能となるケースをお示してください。

○開発調整課長 井土地区は、地区全体が市街化区域から2キロ以上離れているため、既存宅地における住宅の許可要件を満たしません。農家住宅や分家住宅につきましては、市街化区域からの距離や集落の規模によらず建築が可能となります。

○庄司あかり委員 農家と分家だけということなんです。

井土地区では、かつて102世帯あった集落のうち、東部復興道路より東側が災害危険区域、西側が現地再建地区となり、現在では9世帯がお住まいになっています。農事組合法人井土生産組合があり、通いで農業をされている方もいらっしゃるの、活発な地域ですが、住民となると非常に少ないんです。井土地区は、震災直後の案では地区全てが災害危険区域となり、集団移転する方針が市から示されたにもかかわらず、最終案では東部復興道路で線引きして、西側を現地再建地区と変更したこともあって、宅地の活用について市と住民が長らく協議をしたものの、応えられなかったという経過がございます。この経過を分かっている方というのは都市整備局に残っていらっしゃるのでしょうか。伺います。

○都市整備局次長兼計画部長 ただいまの井土地区などにおきましては、平成23年9月の本市の復興計画の中間案では移転の対象となる地区としておりましたが、その後、国が井土浜裏の海岸堤防を名取川河口まで延長させることとなり、津波浸水シミュレーションを見直したところ、移転対象となる地区から除かれ、同年11月に策定した復興計画では現地再建が可能な地区となったものでございます。

その後、現地再建地となったんですけれども、移転を考える方が多く、その方々と移転跡地の利活用について意見交換を進め、活用を希望する企業等を御紹介したことなどがございましたが、残念ながら条件等の問題で実現には至らなかったところでございます。

これらの経緯や津波浸水区域への本市独自の支援策を行ってきたことについて承知している職員は、現在の都市整備局に相当程度在籍しております。

○庄司あかり委員 しっかり引き継いでいただく必要がある経過ではないかと思うんですね。井土

地区としては、仙台市にはしごを外されたという思いを持っていらっしゃるし、やはり当初の案で住めないと言われて、覚悟を決め、土地の買取りがなくても市の支援を活用して移転された方々もいらっしゃいます。

現在、井土まちづくり推進委員会を立ち上げ、以前の住民100世帯にアンケートを取り、井土地区のこれからや移転した人の残った宅地の活用などについて意見を寄せていただいているそうです。今後、アンケートを踏まえて、まちづくりの協議を進めていかれると伺っています。宅地の有効活用と集落の維持が課題ですので、井土地区の経過を分かっている方も相当数いらっしゃるということですから、この地区のまちづくりにしっかりと関わっていただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

○都市整備局次長兼計画部長　現在、井土地区におきまして市民局が今年度から開始した地域づくりパートナープロジェクト推進助成事業を活用し、ふるさとに関わり続けるための住民主体の取組を検討されていることは承知しているところでございます。

今後の検討状況にもよりますけれども、必要に応じて私どもで所管しておりますまちづくり支援専門家派遣制度などを活用していただくことも視野に入れつつ、区役所、市民局などと情報共有しながら、地域づくりを支援してまいりたいと考えております。

○庄司あかり委員　宅地の活用など関わってまいりますので、都市整備局にもしっかりとまちづくりをサポートしていただきたいと思っております。

市街化調整区域では、基本的には新たな住宅の建築は抑制されているということは認識しておりますが、津波被災地では予期したスピードよりも早く人口減少に直面することになってしまったということを改めて認識していただきたいんです。

決算年度には、都市計画マスタープランの改定がありました。プランでは、集落・里山・田園ゾーンについて、恵み豊かな環境を保全するとともに、地域に根差した文化等を生かした魅力づくりにより、集落の維持や農林業振興を図ると位置づけられています。計画の実現のために、どのように取り組んでいかれるのでしょうか。伺います。

○都市整備局参事兼都市計画課長　都市計画マスタープランにおいて、井土地区など東部沿岸部の農地が広がる区域を、集落・里山・田園ゾーンに位置づけております。

集落・里山・田園ゾーンでは、自然環境保全にも及ぶ農地、農業の持つ多面的な価値を十分に認識しながら、農林業振興や地域活性化により、集落の生活環境を維持することとしております。

○庄司あかり委員　今のは集落の維持のために集落の生活環境の維持に取り組まれるということで理解してよろしいでしょうか。

○都市整備局参事兼都市計画課長　集落内で生活する上で必要となる道路や水道、水路などの機能を今後も維持していくことをはじめ、将来にわたって営農を持続していくために有用な農地を貴重な財産として保全していくということです。

○庄司あかり委員 道路や排水設備などを維持することや農地を保全していくことで、集落を維持するということですのでよろしいんですかね。

○都市整備局参事兼都市計画課長 集落で生活していくために必要となる、繰り返しになりますけれども道路や水道、下水道、あと水路など、そういうのを維持していくことによって、その集落で生活していくことが可能なインフラを整えると。それを今後とも維持して、そちらにお住まいになることを維持していくと、そういう意味でございます。

○庄司あかり委員 インフラの維持ということは、それ自体必要なことだというふうに思いますが、集落の戸数を維持した上で維持していかないと、インフラの維持更新に係るコストとバランスが取れないのではないかと思います。いかがでしょうか。

○都市整備局参事兼都市計画課長 道路などのインフラにつきましては、特定の地区の方の利用にとどまるものではなく、広く市民の利用に供する施設でございます。

インフラの維持につきましては、市民の生活利便性の確保や経済活動を支える都市基盤の確保など、総合的な観点を踏まえながら行うものでございまして、個別の集落単位でコストバランスを図るようなものではないと考えております。

○庄司あかり委員 もちろんどこに住む市民にもインフラの設備の維持はしていただきたいんですが、集落の戸数を維持することでバランスとしては取れるんじゃないですかということで申し上げます。

全国的にも、市街化調整区域の集落では少子高齢化に伴い耕作放棄地の増加や地域の歴史文化資源の消失など、集落の維持が困難になることが課題になっています。市街化を抑制しながら新築を限定的に認め、集落の維持を図る手法に全国の自治体は知恵を絞っています。

会長、ここで資料の配付をお願いいたします。

○会長 それでは、事務局に配付いたさせます。

〔資料配付〕

○会長 配付漏れはございませんか。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

○庄司あかり委員 配っていただいたのは、京都市の市街化調整区域における地区計画の制度です。表は表紙で、A 3の表のほうがり街化抑制の原則などが書かれていまして、この原則は堅持しつつ、A 3の裏面を見ていただきたいんですが、地区計画の区域に限って農家、分家以外の新築も認めることで、若い世代の居住をはじめ集落の維持を図るという既存集落整備型、この考え方は本市にも当てはまるというふうに思います。

また、資料はないんですが堺市でも市街化調整区域における地区計画の運用基準を定めていますが、

そちらは必要最小限の区域で新たな行政投資が不要などの条件をつけることで、市街地を拡大することのないようにしています。

六郷東部などの被災地では、震災前に建築物があった土地、既存道路に接する土地、整形地などに限って新築を認めるのであれば、被災前と同水準の集落を維持することが可能となります。市街地を拡大せず集落を維持する効果的な方法と思いますが、いかがでしょうか。

○都市整備局参事兼都市計画課長 京都市や堺市では、既存集落の維持を目的とした市街化調整区域における地区計画の制度づくりを行っていることは承知しております。

本市といたしましては、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域であり、農家や分家以外の新築を認めることは市街地の拡大につながるものと捉えていることから、新たな住宅開発のための地区計画は定めないことと考えております。

集落の生活環境の維持に向けては、地域の特色を生かしたまちづくりが重要と考えており、地域の文化や農業振興など、関連分野と連携しながら取り組んでまいりたいと考えております。

○庄司あかり委員 エリアを限ることで、市街地は拡大せずに集落自体の戸数は維持することができるといことで、まさに農地を潰したりすることではなくて、既存の宅地を活用してこれまでの集落の規模を維持するということですので、大変効果的だと思うんですね。

ちょうど決算年度には六郷東部地区を対象に移動の実態調査を行われ、その後地域での意見交換会が行われています。地域交通の導入だけでなく、集落の維持についての困り事も受け止めて、課題解決のためのまちづくりの支援を一体に行うべきと考えますが、いかがでしょうか。

○都市整備局参事兼都市計画課長 六郷東部地区につきましては、これまでも地域の課題解決に向けて区役所などが中心となって住民の皆様と共に地域づくりに向けて取り組んできたことは承知しております。具体的には、区のまちづくり担当部署を中心に、東六郷コミュニティ広場の整備、地域モニタリングの整備、被災者交流支援事業など、様々なまちづくり支援を行ってまいりました。

地域の課題解決に向けましては、まちづくり支援専門家派遣制度の活用なども考えられますので、これまでの区取組と併せ、地域住民の皆様による地域づくりが進むよう支援してまいりたいと考えております。

○庄司あかり委員 せっかく決算年度に公共交通推進課でこの六郷東部地区の移動の実態調査をしていただいて、そのおかげで今意見交換会をやってるんですよ。ですから、課題解決のためのまちづくりの支援も併せて行ったらいいんじゃないですかと伺っております。もう一度お答えください。

○都市整備局参事兼都市計画課長 交通につきましては、様々専門的な知識を要すること、やっぱり検討に当たっては交通に精通している者の関与がどうしても必要になると。そういうこともございまして、昨年度交通実態調査として都市整備局が調査したものでございますけれども、地域課題の解決に向けましては、地域の実情をより把握している区役所が中心となって支援していくものが基本と考えております。

○**庄司あかり委員** 住宅の建築のことでお話ししているわけですから、やっぱり住宅建築に精通している方に関与していただく必要があるんだと思います。既存宅地同等地など、建築できる条件も先ほどあったように個別に相談しなければ分からないんですから、地域の皆さんと現状と課題を共通認識にするところから始めていただきたいと思います。集落維持型の地区計画を制度化しないと、まずできないことですし、その知見を持っている人が現地に入って提案していただくことがなければ解決できませんので、都市整備局にこそ主体的に関わってほしいと思います。

今後市内でも多くの市街化調整区域で人口減少の課題に直面していくこととなりますので、震災によって集落の維持が喫緊の課題となってしまった六郷東部地区で直ちに取組を進めるべきです。都市計画マスタープランとも整合が取れると思いますけれども、局長、いかがでしょうか。

○**都市整備局長** 本市では、平成11年になりますけれども、最初の都市計画の方針、いわゆる都市計画マスタープランを策定して以来、拡大型の市街地形成からの転換を図りまして、鉄道を基軸とした機能集約型の都市づくりに継続して取り組んでまいったところでございます。

本年3月に策定いたしました都市計画マスタープランにおきましても、引き続き機能集約型の都市づくりに取り組み、豊かな緑との調和や防災に配慮した魅力的で暮らしやすく、安全・安心な空間が形成された持続可能な都市構造の実現を目指すこととしております。

こうした考えの下で、市街化調整区域におきまして農家や分家以外の新築を認めることは、市街地の拡大と同義、同じようなものになるものというふうに捉えておりまして、住宅開発のための地区計画は定めないこととしてございます。

今後とも、現在進めております区役所の動きなどとも連動させながらということですが各局と連携を図りながら、地域の取組を支援いたしまして、集落における生活環境の維持に向け、恵み豊かな環境や地域に根差した文化など、地域の強みや特色を生かしたまちづくりにつなげてまいりたいと、このように考えてございます。

○**庄司あかり委員** 地域の魅力や文化や特色を生かしても、家が建てられなければ集落の維持が難しいので、市街地を拡大しないで集落を維持する方法を提案しておりますので、ぜひとも御検討いただきたいというふうに思います。

次に、災害危険区域の集団移転跡地利活用について伺います。

決算年度、跡地利活用事業者選定でもいろいろございましたが、どのような取組を進めてこられたのか伺います。

○**東部再生担当課長** 東部地域移転跡地利活用推進に係る決算年度の取組については、令和2年11月に荒浜地区の事業候補者が撤退したことに伴い、12月に第4次募集の募集要領を公表し、選定手続を進め、令和3年6月に事業候補者を決定したところでございます。

あわせて、事業地内の整備については、荒浜地区の避難の丘や公共利用ゾーンの整備、道路拡幅、事業用地として貸し付ける土地の造成、新浜地区のコミュニティ広場の整備等を進めてまいりま

した。

○**庄司あかり委員** 公共利用ゾーンというのも設けられていますが、この考え方について伺います。

○**東部再生担当課長** 荒浜地区は、広大な土地と優れたアクセス性を有し、本事業を行う5地区の中心となる場所です。また、荒浜小学校などの震災遺構や深沼海岸などもあり、以前お住まいになられていた方も含め地元の方々の心のよりどころとなっているとともに、多くの来訪者も想定されます。

公共利用ゾーンは、地元の方々をはじめ利活用事業者など多様な人々が集い、活動できる多目的広場の機能を確保するため、来訪者の滞留空間や休憩施設、駐車場を本市で整備することとしたものでございます。

○**庄司あかり委員** 跡地利活用方針では、公共利用ゾーンについて、「公共スペースとして、非営利活動や地元住民（かつてお住まいだった方を含む）などの利用に供する」とされていますが、地元住民などにはどのように活用していただくのでしょうか。

○**東部再生担当課長** 公共利用ゾーンの広場については、例えば震災関連行事や震災遺構荒浜小学校と連携した取組をはじめ、地元の方々などの日常的な活動での利用が想定されますが、具体的な活用方法につきましては今後地元の方々と丁寧に話し合っていきたいと考えております。

○**庄司あかり委員** ぜひ有効に活用していただきたいと思えます。

新浜地区の地元利用ゾーンというのは、宮城野区が所管をして、地元住民の皆さんに農園として活用されていると伺っています。では、若林区は跡地利活用事業にどのように関わっていらっしゃるのか伺います。

○**若林区地域力推進担当課長** 若林区におきましては、沿岸部エリアに交流人口を呼び込み、面的なにぎわいづくり、点在する集客施設の連携を深めるべく、令和元年度、跡地利活用事業者、震災遺構荒浜小学校などのメモリアル施設、また海岸公園指定管理者らと共に、仙台東部エリア交流施設連絡協議会を設置いたしました。

今年度は、沿岸部エリアのにぎわいづくり促進を機といたしまして、エリア訪問者に対するアンケート調査を実施中であり、回遊性向上への課題や訪問者のニーズなどの把握に努めているところでございます。

今後も海辺の資源の活用やネットワーク化を進め、東部沿岸地域一帯のにぎわいを生み出す活動の支援を推進してまいります。

○**庄司あかり委員** ぜひ宮城野区に負けずに若林区にも積極的に関わっていただきたいと思えます。

荒浜地区には、震災遺構荒浜小学校や海岸公園センターハウスもあります。こうした公的施設や公共利用ゾーンも有効に活用する方策を元住民や地域の方々と共に検討すべきですが、いかがでしょうか。

○**東部再生担当課長** 公共利用ゾーンの有効な活用方策の検討に当たりましては、震災遺構荒浜小学校や海岸公園センターハウスなど周辺公共施設の連携も含め、今後地元の方々と丁寧に話し合っ
てまいりたいと考えております。

○**庄司あかり委員** それでは、改めて跡地利活用方針の理念についてお示しいただきたいと思
います。

○**東部再生担当課長** 移転跡地利活用の基本理念は、つたえ、つなぎ、そしてつくる、新たな海辺の
魅力と未来の仙台です。

つたえるとは、地域を訪れた方々が、かつてそこに町があり、人の営みがあったことを感じられ、震
災遺構やモニュメントを生かして歴史や文化、震災の記憶と経験、復興への軌跡を学んでもらいなが
ら、後世に伝えていく取組です。

つなぐとは、地域の方々が共に生きてきた海辺や松林など、東部沿岸部が誇る自然環境や景観を再
生し、保全していくとともに、地域を訪れた方々がその自然に触れることで、自然と人とのつながりを
学んでもらいながら、自然と調和したまちづくりを目指していく取組でございます。

つくるとは、各地区に根差した文化や地域資源を生かして、異なる魅力を創出し、それらが相乗する
ことで、地元の方々を含め多くの方が東部沿岸部を訪れ、新たな経験をし、価値を感じ、それをにぎわ
いへとつなげていく取組でございます。

○**庄司あかり委員** 今お示しいただいたこの理念に沿って、各事業者はどのように取り組まれてい
るのか、荒浜地区を例にお示してください。

○**東部再生担当課長** まず、つたえるの取組の例といたしましては、事業者の施設内に震災前、被災
時、被災後の荒浜地区の写真パネルが展示され、視察や研修会において来訪者に説明することなど
によって、かつての町並み、震災の記録と復興の軌跡を学んでもらう取組がなされております。

次に、つなぐ取組といたしましては、地元の方々が営む共同農園で農作業をしながら、様々な方々が
交流できる活動や、震災で失われた松並木や海岸植物を再生するため、クロマツの育苗や海岸植物の
育成を行う活動など、自然に触れ、人が交流することで心をつなぐ、自然と調和したまちづくりが実践
されております。

最後に、つくる取組につきましては、今後利活用事業により創出される新たな魅力と地域で活動さ
れる方の取組、それから地元の方々を含め様々な人が集まる公共利用ゾーンを活用した活動などを有
機的につなげていくことにより、新たな経験、価値を創出し、にぎわいへとつなげてまいりたいと考
えております。

○**庄司あかり委員** この理念の理解を事業者募集の要件としているわけですので、震災の記憶の継
承にしっかり取り組んでいただく必要があります。ともすればにぎわいの創出や交流人口の拡大が前
面に出て、跡地利活用の理念が後継に追いやられることを懸念しています。

震災後、元住民による海岸清掃を引き継がれて、現在は深沼ビーチクリーンとして毎月行われていますが、この夏も花火やバーベキューのごみが散乱している状況でした。元住民にとっては、この場所はふるさとであり、そして大切な人々の亡くなった場所でもあるという、とても厳粛な思いを持って清掃をはじめとする活動をされているのに対し、言葉を選ばず言えば、ほかの地域から遊びにだけ来て、元住民の気持ちを踏みにじて帰っていかれる方が残念ながらおられます。跡地利活用の理念が生かされなければ、こういう事態を助長してしまうのではと懸念をしておりますが、市の御認識を伺います。

○**東部再生担当課長** 移転跡地利活用事業については、つたえ、つなぎ、そしてつくる、新たな海辺の魅力と未来の仙台の基本理念を基に、事業者や地元の方々等が同じ方向を向いて考え、事業を進めていくことが重要であると認識しており、事業者募集の段階から基本理念の反映を要件としたところでございます。

事業者においても、地元主催の海岸清掃への参加や、跡地利活用事業を運営する地元の方々とお会いする機会等を通じて、地域の方々と思いを共有しようとしているところでございます。

関係者が共にまちづくりを考え、活動、交流していく中で、地域の歴史文化、震災の記憶を来訪者により一層伝えていくよう、働きかけてまいります。

○**庄司あかり委員** 担当課長も、日曜日なのにいつも深沼ビーチクリーンに参加をされていて、よく実態をつかんでいらっしゃるはずだと思います。ぜひこの理念を生かしていただきたい。そのためには、元住民の皆さんと利活用事業者の連携が欠かせないと思うんですね。以前から求めてまいりましたが、跡地利活用事業者と被災地でこれまで活動されてきた元住民の皆さん、そして市や区役所が関わるまちづくり協議会の設置については、現状どうなっているのでしょうか。

○**東部再生担当課長** 本市や利活用事業者、地元の方々などから構成する荒浜地区のまちづくり協議会は、跡地利活用の基本理念を共有し、各事業に生かし、魅力あるまちづくりを進めていくため、大変重要なものと認識しております。

現在は、協議会の立ち上げに向けた準備段階として、これまで長く地域で活動されてきた方々と今後のまちづくりの方向性や連携の在り方などについて意見交換を行っているところでございます。

引き続き地元の方々と丁寧に議論を重ねていくとともに、事業者とも意識を共有しながら、来年度の協議会立ち上げに向け、取り組んでまいりたいと考えております。

○**庄司あかり委員** 地元の意向をしっかり酌み取っていただきたいと思います。

最後になりますが、先ほど井土地区の経過が分かっている職員の方はいらっしゃるのかとお聞きしましたけれども、心配なのは、震災後、地域住民とつくってきた信頼関係やお互いに共有していた価値観が、この先も市役所の中で引き継がれていくのかということです。決算年度末で復興まちづくり課もなくなってしまったんですが、組織改正があったり、顔ぶれが変わったりしていくのは役所ですから仕方ないですけれども、これでどんどん分からなくなっていくのは困ります。様々な地域の課題を申し上げてきましたが、被災地でのこの10年の経過、今後も継承する仕組みが担保されて

いるのか、最後に都市整備局長に伺って、終わります。

○都市整備局長　震災後、地域の皆様方と共に復興のプロセスにおいて育まれてきた信頼関係やこの間得られた経験は、本市にとりましても非常に重要なものと、このように認識をさせていただきます。そのため、市役所組織全体の取組といたしまして、職員研修や職員間伝承ガイドブックの活用などを通して、職員間で震災の経験や教訓の伝承を続けてきているところでございます。

都市整備局においては、東部沿岸部のまちづくりを今後も進めることとしておりまして、特に跡地利活用事業においては地元の方々との対話を継続しているところでございます。

今後とも震災復興の伝承に取り組んでいるまちづくり政策局や区役所などの関係部局と連携をいたしまして、これまでの取組を継承しながら、地域の皆様方と共に東部沿岸部のまちづくりに取り組んでまいり所存でございます。