

仙台市議会令和4年第1回定例会

予算等審査特別委員会 2022年3月4日 庄司あかり議員質問

【後半部】

○庄司あかり委員 ぜひ分かりやすくしていただきたいと思いますので、お願いいたします。

次に、テーマを変えて、都市計画調査費に関連して伺います。

昨年の決算審査分科会で、津波被災した市街化調整区域での住宅建築について取り上げました。沿岸部の津波被災した集落では、現地再建地区となったところでも移転を選択した住民もいらっしゃって、被災前よりも人口が減少する中、集落の維持に腐心されています。

都市計画マスタープランで、集落里山田園ゾーンについては、集落の維持や農林業振興を図ると位置づけられていまして、集落の維持のために、京都市で行われている既存集落整備型の地区計画の手法で、津波で被災する前に家屋があった場所に限り、住宅の建築を認めることを提案いたしました。

都市整備局は、市街化の拡大につながるので、住宅開発のための地区計画は定めないのだというふうにお答えになったわけですが、津波被災前の戸数を上限に再建しようとするのが、なぜ集約型市街地形成の支障となるのか、具体的にどのような支障が生じるのか伺います。

○計画部参事兼都市計画課長 本市では、人口減少が見込まれる中、都市計画マスタープランに基づき、市街地の拡大を抑制し、鉄道を基軸とした機能集約型の都市づくりに取り組んできております。

市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域として都市計画法に定められており、農家・分家住宅、既存宅地同等地等における住宅などに限定し、建築などが可能とされております。

沿岸部につきましては、津波の被災を受けた特殊事情はあるものの、これらの要件に該当しない場合の新たな建築は低密度な市街地の拡大につながるものと認識しており、社会インフラの維持管理や環境負荷の少ない効率的な都市経営など、本市の目指す都市づくりに様々な影響があるものと考えております。

○庄司あかり委員 被災前に家屋があったところに住宅を建築することが、どうして支障が生じるのでしょうか。被災前には家屋があったところなのですから、分かるように御説明ください。

○計画部参事兼都市計画課長 被災前には家屋があったということなのですが、現時点において、津波の被災を受けて家屋がなくなっているというような状況になりますので、繰り返しになりますが、沿岸部の津波の被災を受けたという特殊事情はあるものの、今後の新たな建築、新築につきまして、市街地が拡大していくというふうに認識しておりますので、津波によって被災して、その前に戻すから、市街地の拡大につながらないというような感じでは受け止めておりません。

○庄司あかり委員 被災前には住宅があって、それで津波によって被災をして移転を選ばれた方もいて、今、住宅としてはないところに建築をすれば、それは市街化の拡大になるというお話ですよね。

○計画部参事兼都市計画課長 津波の被災を受けたということで、実際その津波の被災を受けるま

では、確かに家屋があったということは、それはそのとおりだと思いますけども、今現在として建物がないというような状況の中では、やっぱり新しい建物を建てるということについては、現状よりは家屋が増えるということで、それについて市街地の拡大というふうに捉えております。

○**庄司あかり委員** なぜ家屋がなくなったのかということ、よくお分かりだと思うのです。そこに配慮する必要があるのではないのでしょうか。震災後の集団移転先として、市街化調整区域内での開発も行ってきました。かつては柔軟な対応で、被災者の生活再建を支援してきたのです。同じ考え方で、現地再建地区に対応する地区計画をつくるべきです。

市街化調整区域の地区計画の決定は、仙台市の意思でできます。京都市でも運用基準でやっています。本市でも既に市街化調整区域の地区計画に関する要綱がございまして、調整区域で適用する地区計画の類型や運用方法を定めています。この中に、津波被災集落再生型という類型を追加するだけで対応できて、既存の宅地ですから事業費も要らないです。被災前の戸数ですから、集約型の市街地形成にも支障がないと思います。これができない理由はないと思いますけれども、いかがでしょうか。

○**計画部参事兼都市計画課長** 市街化調整区域における地区計画につきましては、一定の要件を定めて認めることにはしておりますけども、今、本市といたしましては、住宅建設に要する市街化区域における地区計画については認めないこととしておりまして、それにつきましては都市計画マスタープランに基づく、市街地の拡大を抑制し鉄道を基軸とした機能集約型の都市づくりに取り組むというような考えを持ってやっておりますので、そのような対応をしております。

○**庄司あかり委員** 今おっしゃるように、市街化調整区域での開発を抑制するということの必要性について基本的には理解をしておりますが、津波で被災した集落を被災前の状態に戻すことまで否定しなければならないのでしょうか。本市の目指した現地再建地区の復興の姿としても、大きな疑問があります。

都市整備局は、集約型市街地形成に支障があるのだというふうにおっしゃるわけですが、一方で津波被災し住宅が減少している種次地区で、10戸の住宅開発が認められたと聞きました。どのような経緯であったのか、伺います。

○**開発調整課長** 若林区種次地区の開発は、市街化調整区域にある大規模既存宅地で、平成26年に開発審査会での審議を経て許可したものでございます。

大規模既存宅地とは、市街化区域に近接し、建物がおおむね50戸以上連檐しており、昭和45年以前から登記簿上の地目が宅地で、その面積が1,000平米以上ある土地のことを指し、これらを満たす場合は戸建て住宅等の建築が可能となります。

当該地は、津波で被災を受け住宅が流出しておりましたが、建物が連檐している条件については、被災者の現地再建の可能性なども考慮し、津波被災前の分布状況で特例的に認めたものでございます。

○**庄司あかり委員** 今お話があったように、1,000平米を超える大規模既存宅地だということで、震災後、2014年に開発を許可しています。

今お話しあったように、50戸連担という条件については、津波被災前の集落の戸数分布を考慮して、開発審査会で許可しています。許可は2014年ですけれども、建設された時期は2016年以降で、地元の皆さんからすれば、最近そのような開発が行われたという御認識をお持ちです。

津波被災前の戸数を上限に地区計画で再建することは、先ほどのように支障があるとおっしゃるわけですけれども、大規模既存宅地で10戸の住宅開発を被災前の戸数分布を考慮して認めるということは、支障がないのでしょうか。矛盾していると思いますが、分かりやすく御説明いただけますか。

○**開発調整課長** 大規模既存宅地は、市街化区域からの距離、建物の連檐性、土地の属性の三つの要件を満たす1,000平米以上の宅地を指し、都市計画法で住宅開発が認められています。

種次地区につきましては、被災者の現地再建の可能性にも考慮し住宅開発を認めたものであり、開発区域も限定的でありますことから、機能集約型の都市づくりに支障がないものと認識しております。

○**庄司あかり委員** 開発区域が限定なら支障がないのであれば、地区計画だって限定的に運用していけばいいのではないかと思うのです。

同じ六郷地区の市街化調整区域内で大規模な小売店舗の建設が進んでいます。産直販売など、地域からの要望もあって、こうした施設が造られるわけですけれども、市街化調整区域での建設を認めた経緯について伺います。

○**開発調整課長** 六郷地区の開発は、6次産業化の推進を目的として、農産物の直売や加工、調理飲食を一体的に行う施設でございます。

当該施設は、農地と近接し、農業振興に資することから、周辺の住宅や道路への影響なども踏まえ、市街化を促進するおそれがない施設として、令和2年に開発審査会での審議を経て立地を認めたものでございます。

○**庄司あかり委員** 今お話しのとおり、目的ですとか、事情に応じて、市街化調整区域での開発も柔軟に認めていらっしゃるわけです。一口に市街化調整区域といっても、その状況は、優良な田園地帯や自然環境豊かな森林や歴史のある集落、跡地利活用が進む沿岸部と、千差万別です。市街化調整区域の規制は、地域の様々な状況を考慮しながら、きめ細かいコントロールをかけて運用されるべきと考えますけれども、いかがでしょうか。

○**阿部都市整備局次長兼計画部長** 市街化調整区域は市街化を抑制する区域でございますが、一方で既存集落の生活環境の維持や地域の特性を生かした地域活性化、里山の保全など、様々な取組も求められているものと認識しております。これらの取組に当たり、他都市においては、それぞれ地域の実情に応じて一定の土地利用を認めている事例がございます。

本市といたしましても、国の動向や他都市の先行事例について情報収集し、調査研究してまいりたいと考えております。

○庄司あかり委員 先ほど特殊な事情というようにおっしゃいましたけれども、ぜひ津波被災した集落の再建を支援する立場で、調査研究を行っていただきたいと思うのです。

若林区井土地区は津波で甚大な被害があった地域で、震災直後には地区全体を災害危険区域とする案が示されたものの、東部復興道路を境にして、西側が災害危険区域から除外され、現地再建地区となりました。震災前は103世帯だったものの、現在住民票があるのは11世帯ということです。こうした経過から、井土地区においては、市と地域住民とで宅地の活用について議論を重ねてきました。

市役所の中で、当時のことに最も詳しいのは、復興事業監も、若林区長も務められた高橋副市長だと思いますけれども、井土地区の経過についての御認識を伺います。

○高橋副市長 御質問にありました井土地区につきましては、結構思い入れが強くて、私ではないのですが、災害危険区域の線の引き直しを短期間で行ってしまったということで、地域の方々が心を合わせて移転をするということを決めた後に、また線を引き直してしまったということで、この地区の方々は大変申し訳ないという思いはあります。

ただ、その後、やはりこの場で再建をするのか、あるいはそれぞれ、あるいは集団で移転をして生活を再建するのかという話になりまして、私は約2年間ですか、今日渡されたレポートの表側の右下のところに三浦聡一さんという方がおられますが、この方が井土地区を考える会の事務局長をやっています、井土地区のあるべき姿、それから移転の仕方というのをいろいろお話をしてきて、その結果といたしまして、その方々からお話があったのは、六郷地区、六郷中学校のたしか東側、そこに復興公営住宅を建ててくれという、これは実行できました。

もう一つは、18戸ほどの方々が集まって、東六郷地区へコミュニティ移転をしたいということで、これにつきましても調整区域ですが可能だということで、開発行為でやっていただいて、周辺の例えば下水道等の整備については私どもが行うとか、そういうことでこれも実施ができたのですが、現地にある土地の活用を何とかできないかという相談が残っていました。

それに当たっては、企業2,000社に対するサウンディング調査を実施しました。また、市会議員の方も含めまして、皆様の力を借りながら、活用を希望する企業等を御紹介したこともありまして、一部使っている方もおられますけれども、大部分の方は、結局はそのままの土地の状態で今に至っているということでございます。私としては大変残念だと思っています。

○庄司あかり委員 やはり私の思ったとおり市役所の中で一番詳しい高橋副市長に、丁寧に御説明をいただきました。

震災から間もなく11年です。現在の井土地区の課題と今後のまちづくりについて考えていく井土まちづくり推進委員会がつくられまして、元住民も含めた約100世帯にアンケートを取り、井土まちづくりレポートを作られました。今、先に副市長に御紹介もいただいて、この配付したのものにあるのですけれども、この9840842は井土地区の郵便番号ということです。

アンケート結果では、宅地跡地について8割以上の方が活用を望んでいて、土地活用がもっと自由にできたらいいのに、地域づくりに生かしてほしいなどの声が紹介されています。

現在、井土地区がこのようなまちづくりの取組を改めて行っているという様子、今日、市長はいらっしやらないので、再びなのですが、高橋副市長は今どのようにお感じでしょうか。

○高橋副市長　今、御紹介のありましたレポートを拝見しましたが、住民の皆様がふるさと井土に寄せる思いを感じております。コミュニティーにおける人々のつながりが大切だということは、過去からも今も認識しているところでございます。

ただ、学区で言えば東六郷小学校学区もなくなりましたけれども、この範囲におきましては、小学校の跡地に今、コミュニティー広場の建設あるいは被災集会所の再建、それから地域のシンボルとなっております井土メダカの保全など、現地でのまちづくり再建に向けた取組は、区役所もお手伝いしながら、住民の皆様と推進してきたところでございます。

ただ、井土地区から移転をなさっていった方々にとりましては、井土そのものには土地が残っているというのは事実でございますので、皆様方のふるさとに対する思いというものを、このレポートから感じるところでございます。

○庄司あかり委員　今、御紹介あったように、この写真に写っている集会所が、区役所が頑張っていて、そして高橋副市長にも後押しをしてもらって、井土地区で再建した集会場で、このようなまちづくりの推進委員会が開かれています。

井土地区のもう本当に近くの周辺では、東部復興道路を挟んで東側で跡地利活用が進んでいて、住民の皆さんは、日々変化し、にぎわいが生まれていく様子を見ながら、跡地の活用が進められない井土地区のこれからについて悩んでいらっしゃいます。11年たつからこそ、悩みは深まっているのだと言えます。

このアンケート調査は、市民局の支援で行われていますし、区役所もまちづくりの応援をしていますけれども、土地利用については市民局や区役所では解決できません。5年前の一般質問で、当時の相沢和紀議員が井土地区の土地利用について質問した際に、これも当時の鈴木三津也都市整備局長が、「時間は一定程度かかるかと思いますが、まずは地域の方々と若林区、それから我々のほうも含めまして、いろいろな意見交換をさせていただき、知恵を出し合って、まずは一つ一つ成功事例をつくっていくことが肝要かなと思ってございますので、大変地道な取組にはなろうかと思いますが、努力を重ねてまいりたい」とお答えになっています。

現在の都市整備局にも、これまでの経過、そしてこれまでの御答弁を踏まえて、井土地区のまちづくりに知恵も力も貸していただきたいです。都市整備局長、いかがでしょうか。

○都市整備局長　人口減少など、今後迎える社会環境が変化していく中にありまして、都市計画法の趣旨を踏まえた上ではありますけれども、市街化調整区域における土地利用の在り方を考えていくことが求められているものと、このように認識をしております。

調整区域での土地利用の検討に当たりましては、地域の資源や地域に根差した文化など、それぞれの特色を生かして、集落をどのようにしていきたいのか、地域の皆様を中心となって話し合っていくことが、まずは重要であると考えてございます。

私もレポートを拝見いたしまして、井土地区では地域の皆様为主体となった活動が始まっておられるというところでございますので、私どもが持つ知見やノウハウを生かしつつ、区役所や関係部局のみならず地域に関係する様々な方々と連携をいたしまして、取り組んでまいりたいと考えてございま

す。

○庄司あかり委員　おっしゃるとおりだと思います。

津波で被災された方々、先ほど来ありました本市の支援があつて、個人個人の再建は果たされたと思います。しかし、集落として再建ができたのかというと、市街化調整区域の制限があつて、このままでは限界集落だというふうに危惧もされています。

土地の利活用という手法に取り組めるのは、やはり都市整備局だと思いますので、現地で再建を果たした集落、失わせることのないように、ぜひ頑張ってくださいたいということをお願いして、質問を終わります。