

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会
都市計画部会 都市計画制度小委員会（第12回）

平成23年7月4日（月）

【事務局】 大変長らくお待たせいたしました。

本日は、お忙しいところお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。ただいまから社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 第12回都市計画制度小委員会を開催いたします。

本日ご出席の委員は、10名中8名でございまして、議事運営第四に定めます定足数を満たしておりますことをご報告申し上げます。

なお、吉田専門委員、亙理専門委員におかれましては、本日はご都合により、ご欠席でございます。

次に配付資料でございますが、資料の3枚目に配付資料の一覧がございます。資料につきましては、資料1から資料3-4までございます。また、参考資料につきましては、参考資料1から参考資料4までございます。それぞれご確認をいただきまして、過不足等がございましたら、お申し出ください。

また、委員の皆様におかれましては、ご発言の際には、目の前にございますマイクのボタンを押し、ランプがついてからご発言ください。ご発言の終了後は同じボタンを押してランプを消していただくようお願い申し上げます。

それでは、これからの議事進行につきましては、委員長にお願いしたいと思います。委員長、よろしくお願ひいたします。

【委員長】 それでは、審議に入ります。委員の皆様、どうぞよろしくお願ひします。

まずは、「都市計画制度見直しの視点と東日本大震災復興上の課題」について、ご説明いただきます。

引き続きまして、学識経験者として、東日本大震災の被災現場で活躍されている委員の皆様から報告をいただきます。ご意見、ご質問につきましては、最後にまとめてお願ひいたします。

それでは、よろしくお願ひします。

【事務局】 おはようございます。局の名前が変わりまして、「都市局」となりました。

どうぞよろしく願いいたします。

それでは、資料2で、説明をさせていただきます。お手元にA3判の横長の「資料2」というものをお配りしております。

まず1ページでございますけれども、本年2月17日に、これまでの都市計画制度の見直し検討の経過につきまして、分科会・部会の合同会議に報告をさせていただきました。それで、今後より具体的な実態に即しまして、ケーススタディなど、さらに検証、展望を行っていくというふうにしていただいております。

その準備を進めていた矢先、3月11日に東日本大震災が発生いたしまして、この小委員会に参加いただいております委員にも携わられている方が多くいらっしゃいますけれども、震災対応、復旧・復興が喫緊の課題となり現在に至っているという状況でございます。

今日的観点からの都市計画制度見直し検討のため存置されました本小委員会としても、具体的な検討審議を進めるについて、まず東日本大震災、特に津波により甚大な被害を受けました被災市街地の復興上の課題を採り上げたいと存じます。なお、復興まちづくりのあり方全般をここで幅広く論ずるというよりも、小委員会設置の趣旨から、都市計画制度の見直し検討という視点の上で問題点を抽出していきたいと考えます。

資料の右側には、これまでの都市計画制度見直し検討の論点との関係と、東日本大震災対応という非常事態における相違性を簡単におさらいしたものを掲げております。本日は、時間の関係もございますので、こうした論点、網羅的に検討を加えていくというよりも、最初に被災地の状況ですとか特性、あるいは既に動き始めている公的な復興構想について、都市計画上の議論の前提として簡単に整理した後で、資料ですと、表の真ん中の列の一番下に言及しておりますが、客観的な情報の的確な整理分析、提供、コミュニケーションを可能とするような調査。こういった趣旨で現在取り組んでおり、本年度第一次補正予算による調査の意義とねらいに触れた上で、被災地における当面の緊急課題の対応として、行政側で考えているものをご説明して、その後、現地の取り組みにかかわられておられる委員からもご発表いただき、全体として専門的見地からご意見をいただきたいと存じます。

内容でございますが、2ページ。津波被災地の状況について、都市計画との関係を模式的に示しております。特に被害の大きい東北の3県について、次の3ページに地図を添付しております。こちらでご説明させていただきます。

3ページでございますが、都市計画区域の状況と、青い枠で囲んだ中には、浸水範囲と、その従前の都市利用の状況を示したものを付けています。縮尺が小さくて、重ねて表現するのが難しいために、見づらくて恐縮でございますけれども、見比べていただいて、資料の左側のほうから、北から順番に、右のほうは南のほうという感じでございますけれども、

左のほうのリアス式海岸部は、青枠の中で見ますと、浸水範囲の土地利用では、平地の市街地が丸ごと壊滅的被害を受けたところが多くて、農地、緑は少なく、都市的な土地利用、赤系統が多いというふうに見えます。

都市計画との関係では、用途地域が主に浸水しているわけですが、居住面以外に、産業立地面でも被害を受けた、浸水エリアのウェートが高い。比較的大きな市街地の周辺は、都市計画区域内ということですが、その中でも浸水していない後背地が比較的多く残存していて、空間再編の余地のある地区と、ほとんど後背地のない地区とがあるということですが。それから、海岸線沿いの入り江ごとには、規模は小さいけれども、漁村集落等が点在しております。都市計画区域外にあるものも多いという状況かと思いません。

これに対しまして、資料の右半分、仙台湾以南ですけれども、基本的には海岸線沿いはすべて都市計画区域内でございまして、主要な市街地は海岸段丘上で被災を免れているところも多い。浸水範囲の従前の土地利用につきましては、主として農地——緑に塗られているところ、その中に点在する集落——赤の部分が壊滅的な打撃を受けているということですが。

飛び市街地のような用途地域が設定されている場合もございすけれども、基調は用途地域の外ということで、仙台市周辺から石巻市にかけては線引きされておりますので、市街化調整区域の被害、それ以外は非線引きで、用途白地の被害が主体となっているところがございます。

次に4ページでございすが、まだ全部出そろっているというわけではございせんけれども、早い地域では、復興構想の案をかなり即地的に描いた上で、地元で相談・調整をスタートしているところもございすから、こういったものを入手できたものについて、土地利用計画という面から分析をしてみたもの、これも資料としてお示ししているところがございます。

ちょっとエリアに偏りがございまして、もともと地元でもまだ固まっていない状況でございすし、また、従前の土地利用計画の関係で分析をしておりますけれども、あくまで概括的で正確なものではないということでも、イメージは大体つかめるんじゃないかなと考えているところがございます。

これまで各種の検討の場で、土地利用についても光が当てられて議論されてきておりますけれども、若干こうした実証とか正確性に欠けると感じるという指摘も受けたりしておりますことから、簡単に特徴をまとめておきたいと思います。

1つは、市街地の形態を見た場合には、全般的には、このあたりは集約的な土地利用が

主体となっていて、例えば、土地利用基本計画の、いわゆる五地域区分のように、縦割りというイメージのある土地利用計画ではございますけれども、空間の境界が割と明確で、基本的にはすみ分けられていて、錯綜とか不整合という問題が少ないのかなと思います。

それで、ここに掲げられている現地の公的な復興構想の案を見ますと、これは抽象化しておりますけれども、いずれも地図に落とすと、海沿いのところに業務系の用途が集約するなど、居住の密度・人口重心を内陸側にシフトするような案ということかと思えます。

そして、居住エリアの多くは、土地利用を転換して、新規開発が必要となってまいります。ただ、新規開発の対象と考えられるものは、リアス式海岸部——例えば、この資料で申しますと、真ん中の少し下のほう、右側にあります「H」のところですが、こうしたところで見比べていただきますと、農地というのはあまりなくて、もっぱら森林、民有林、こういったものを宅地に転換する、あるいは仙台湾以南——この絵で申しますと左上のほう、例えば「A」というようなところですが、住宅地として農用地区域を転換するようなどころも多いということかと思えます。

市街化調整区域が仙台市のあたりに限定されておりますので、それ以外では、こうした開発については、都市計画制度上の規制はほとんど問題にならないんじゃないかと思えますし、主として農地あるいは森林の転用とか開発が可能か、許可されるかという調整の問題と考えられます。なお、市街化調整区域につきましては、地元からのご要望もあり、開発適地が限られている場合の弾力的な運用を通知済みで、これは後で13ページで言及させていただきますけれども、何かと都市計画も引き合いに出しながらも規制緩和は必要であるというような注文もあるんですけども、都市計画制度の検討でも問題になっているように、むしろ規制はそんなに厳しくない。むしろ緩くて、新規開発の議論が都市計画のあり方と直接にリンクしない。都市計画をどうこうしなくても対応できてしまうというのが問題点とも言えるのかなと思います。

今一緒に検討作業をしておりますが、農林水産省の側では、逆にゾーニングを何とかしなければいけないんじゃないかという発想が強いようでございまして、いずれにしても一体的、整合的、迅速に対応できる枠組みを目指していこうと合意をいたしまして、共同で検討を進めております。

5ページに参りまして、そういう規制の緩い制度の適用状況で、災害後、どのように建築・開発をコントロールするのかということが課題にはなります。この点について、宮城県はどちらかというと、復興事業推進の観点からのアプローチ、建築基準法の特例法も成り立たせましたけれども、こういったものの問題。岩手県は、まだ実現していませんけれども、災害危険区域の観点からのアプローチがなされています。ただ、いずれにいたし

まして、規制だけで土地利用は実現しないということで、どちらかという、現時点で必要なのは、土地利用計画の規制よりも事業ではないか。復興の構想の案でも、例えば、先ほど申しあげましたように、海沿いに業務系立地を充てているというのも、絵にはそう書いてありますけれども、それだけでは絵に描いた餅で、誘導を促進して実現するという取り組みを先行させなければ、拡散したり流出するという懸念も強いのではないか。この点については、後ほどまた詳しく触れさせていただきます。

それから、続いて6ページでございます。第一次補正予算によりまして、「津波被災市街地復興手法検討調査」という調査を進めております。なかなかインフォメーションの機会がございませんので、この場を借りまして少しまとめてご説明をしておきたいと思っております。

この調査は、国の調査でございますけれども、一刻も早い復興に向けての、地域が主体となった計画づくりとプロジェクト化のサポートをすること。特に必要な客観資料を分析・提供することをねらいとしております。国の判断を押しつけようとか、あるいは、例えば高台に移転させるための調査、そういうことではございません。判断の主体はあくまでも地域ですが、その判断のための素材、検討材料を迅速に被災地域全体にわたって提供していこうというものでございます。

地域によりましては、既に検討組織が設置されて、議論も進んでおりますので、今さら何を国が調査するのかという、そういう指摘もあると聞くんですけども、構想ができれば計画づくりが完了というわけではございませんし、現地で議論されているような構想案を見ましても、今後必要な実現可能性の検証ですとか、合意形成上の課題、実現手法の詰めの作業、そういったものもボリュームが通常に比べても大きくなるということが予想されますので、そういったところで役立てられるものではないかと思っております。

現時点では、各地で作業進度に相当開きがございます。後ほど参考資料3の最初のページをごらんいただければと思うんですけども、そういう作業の進度に開きがある中で、資料2の右側の下に示しておりますように、そうした進度段階ごとに必要な情報があり、これを地域のニーズに応じて逐次提供していくと。したがって、調査が終わったころには、地元ではもう終わっているという、間に合わないというか、そういう懸念は当たらないんじゃないかと考えております。

次に7ページからでございますけれども、この調査のメリットと申しますか、特徴をいくつか紹介をさせていただきたいと思っております。

まず、第1に、被災地の被害や行政の状況にかなり大きな差がございますので、地区を分割をいたしまして、それぞれごとに地元の地方公共団体の要望にこたえて、即地的に必要な調査・サポートを行うということになっております。国土交通省といたしましても、

本省それから東北地方整備局において、地区担当チームを編成いたしまして、それぞれ学識経験者の方にも分担してアドバイスをいただく体制としておりますけれども、この枠組みを活用いたしまして、資料の右下のほうでございますが、関係7府省とも連携して、ワンストップ的な対応が可能となるようにしているところでございます。こういった形での地域密着省庁連携による「マンツーマン」「ワンストップ」的なサポート体制ということで臨むというのも初めての試みではないかと思っております。

それから8ページでございますけれども、調査内容としても、津波シミュレーションなどのハード面だけではなくて、関係省庁と調整して重複を避けながら、ソフト面、例えば避難に関することですか、こういったものを取り入れているところでございます。

こういったことを通じて、先ほどの連携体制とあわせて、関係省庁との連携によりまして、例えば、まちづくりと高齢化対策・福祉施策との連動みたいなものが被災地での実践が進み、これがさらには全国に展開していくということを期待する面もでございます。

それから、9ページに入らせていただきます。行政側も一歩前に出て、計画構想づくりをまとめていかなければならないという状況に被災地は置かれているかなと思います。その中で、法定計画ですとか法定事業の比重が上がったり、事業としても、どうしてもインフラの部分が先行していくということはやむを得ないといいたしましても、まちづくりはそれだけでは完結するものではないものはない。調査の成果につきましては、現場に随時・逐次提供してまいりますけれども、そのアウトプットといたしましても、単なる紙の図面とかレポートということではなくて、例えば電子地図上でデジタルデータを整理するといった、近年の技術開発とかコミュニケーションツールの進歩は最大限取り入れられるようにしていかなければいけないのではないかと考えています。

こういった考え方で、どちらかという、法定計画、法定事業、インフラが先行していくということであるんですけれども、調査成果の活用先としては、合意形成あるいは民間活力活用の基盤となるようなプラットフォームづくりと、そういう視点の重視につながっていくのではないかと。

災害後という切迫した制約の中で理想的なものをどこまで求められるのかという悩みは持っておりますけれども、それでも民間との連携を重視した計画づくりですとか、合意形成の進め方という面での新たな成果が少しでも上げられれば良いと考えているところでございます。

それで、せっかくの機会でございますので、このコミュニケーションツールのイメージをつかんでいただくために、ごく簡単にデモンストレーション用のクリップを2本ごらんいただきたいと思います。私のほうから見た右手のほうにスクリーンがございましてけれど

も、こちらをごらんいただきたいと思います。説明時間が限られている関係で、極めて短縮してしまったものですから、あっという間に終わってしまいますので、先に簡単にご説明をしますと、2本のうち最初の1本は、データを地図上に可視化するようなツールの例。2本目は、平面だけではなく高さのデータを与えまして、三次元でバーチャルな空間を構成して、町並みの状況も確認できるし、視点も選べるので、例えばウォークスルーのような体験も可能。こういったようなものでございます。

それでは、お願いします。

(パワーポイント)

これは、岩手県の山田町あるいは釜石市付近というところから始まるんですけども、被災市町村の人口分布を500メートルメッシュで、柱の高さで表現しているものでございます。それで、濃いところが浸水していて、薄いところが浸水を免れたところということで、それで明るい表現をしております。実際には任意に操作することができますので、見る角度も自由ということでございます。

それで、ズームしていくということもできますけれども、例えば、メッシュの具体的な状況も確認できるわけで、このベースマップはGoogleのものでございますけれども、被災後の状況です。今のが、陸前高田の都市計画区域外の集落でございます。

南のほうに行くと、石巻付近から人口も多くなるわけですが、線引きされているところがございます。濃い色が多いので、浸水被害が広範囲に大きいということが実感できるかと思えます。

これも壊滅的被害を受けたところを、メッシュに対応して、どういう被災状況かということを確認することができます。

それで、仙台湾沿岸を沿って南に進んでまいりまして、ここら辺も市街化調整区域のあたりというふうになるわけですが、壊滅的被害を受けた仙台市内の海沿いの集落の図でございます。

このシステム自体は、既に開発済みでございますので、今回、人口という既存のデータでデモンストレーションを行いましたけれども、今後行う調査によって取得したデータについても、こうした地図上の表現は可能ということで、参考資料2にも関係資料を添付しておりますけれども、そのような形でやっています。くどいようですが、これは成果物ということではなくて、こういうものを今後計画づくりにどのように役立てるのかというところが本題かなと思います。

次に、コミュニケーションツール。資料2の9ページにも示しておりますけれども、その体感ツールでございます。最初に見ていただく被災地の画像は、実写ではなくて、高さ

のデータを持っておりまして、バーチャルな三次元の空間でございます。いろいろな視点で見ることが可能。そこでエリアを決めて、建物のデータを与えれば、三次元の建築空間、あるいはウォークスルーも体感できるというような形になっております。

無機的な箱が建て詰まっているのは、もともとこれは密集市街地の合意形成のために開発したツールですので、それを流用したため、お許しいただきたいと思いますが、これも実際には被災地のデータを使って、即地的な、現地に即した活用が可能と。これでウォークスルーみたいなこともできるということですね。もうちょっと、使いやすくするとか、機能充実ということも今回の調査で考えておりますけれども、これも、こういうシステム開発にお金をかけてやりたいということではなくて、既に使えるツールでございますので、これを役立てて実証という場面かなと思います。

それでは、資料のほうに戻らせていただきまして、10ページでございます。

次に、それぞれの地区、市町村の復興事業が同時並行的に数多く進展していきますので、そういう特性から、これまであまり論じられておりませんが、実は、例えば施工面から色制約が大きな問題になることも考えられますし、こうした面を計画論のほうにフィードバックして整理するといった、全体のマネジメントとか、計画間の調整を図りやすくなるというのが一斉に取り組む調査のメリットではないかと考えております。

資料の右側には、調査成果から展開が期待されるマネジメントの一例といたしまして、広域にわたって一斉に土の需要が増加するというふうには考えられるわけですが、いくら構想を描いても、「土」が確保できなければ実現できないということも考えられます。国の調査では、こういった「土の収支」の検証を行う予定でございますけれども、広域の調整を要する可能性もございます。こうした施工上の制約につきましては、計画は計画として立てた上で、後で実現可能かどうか検証していくというような、そういった方法論ではなくて、むしろ条件の厳しいところでは、制約要因を基軸に計画を論じていったほうが後戻りがなく確実であるということも考えられるところです。あるいは、風土に根ざした復興としても、なるべく自然の改変の度合いが少なくなるという視点も反映しやすくなると思われたいことだと思っております。

以上、調査の内容について、ご紹介をさせていただきました。

ちょっと前置きが長くなった感じがありますが、11ページから、本日の審議事項につきましては、本来、この「4」の部分がメインかなと思っているところでございます。津波防災につきましては、右側に資料として掲げましたように、現在並行して、新しい考え方の検討が進められているところでございます。これによりますと、端的に言えば、数十年から百数十年に1度ぐらいの津波を対象として、人命と資産を守るレベル。これを

前提として、海岸保全施設の復旧・設計を行っていく。構造物対策を行っていくと。ただ、構造物対策を上回るような巨大な津波、発生頻度が五百年から千年というような、そういったようなものに対して、人命を守るためには、避難、盛り土構造、地域経営、土地利用規制、そういったものによる多重防御を講ずること、こういう方向性が明確になってくるのかなと思います。

これは、土地利用の側でどのように受けとめるかということですが、課題としては3つ、①から③まで掲げましたけれども、1つは、客観的な指標によって、安全をベースとしたような市街地の区分をどのように考えていくのか。2点目として、リスクに応じて建築物の用途、避難の機能とか規制だけではなくて、立地誘導をどのように考えるのか。3点目として、リロケーションも必要になってくるわけですが、高齢化にも対応したコンパクトな市街地を形成できるのか、そういった点があると考えております。

12ページに移りまして、そういった提言は提言といたしまして、具体的に現地で進めていくためには、居住と就業の場の一刻も早い回復という観点から、どのような課題に直面していくのかということで、右側には、現時点で各地区、それぞれ分担してアドバイスをいただいております、まちづくりの専門家のお立場からのご意見として、とりわけ土地勘のある地元大学の有識者の方にアンケートをさせていただきまして、そこで聞き取った現地の課題、ニーズを掲げているところでございます。短い時間のアンケートだったんですけれども、かなり充実した、参考になる回答が寄せられておりまして、感謝しているところでございます。

こうしたものを踏まえまして、特に被害の大きい規模の、比較的大きな市街地におきましては、以下の課題があるんじゃないかということで、左側の列に掲げさせていただいております。

1つは、津波防護レベルといたしますか、構造物対策が実現するまでの期間における対応ということで、これまでの津波防護施設も営々と築かれたものでございますから、海岸線が長いこともあって、一朝一夕にこれを達成するということが難しいのではないかと。計画づくりに各論にわたって調整に時間を要するというところもあるかもしれませんし、例えば、施工面でも大規模な切り土・盛り土を行う場合には、地盤の安定まで、実際の土地利用には数年単位の時間がかかるおそれもあると。そういうところも念頭に置かなければいけない。その間はどのようにいくなだろうかと問題でございます。

それから、②として、津波の減災レベルの受けとめ方ですけれども、構造物対策が達成された場合におきまして、これを超える巨大津波のリスクはなくなるわけではないわけで、例えば被災地以外では、リスクを認識した上で居住が継続する対策が講じられるというふう

つながるかもしれませんが、この今回の津波被災地の多くでは、いろいろ構造物対策が達成されたとしても、これを超える巨大津波によって、減災というような生やさしいものではなくて、再度致命的な打撃を受けるような高い津波高が想定されるということになりますと、いくら低頻度であると、再居住可能というふうなことを説明されても、なかなか大きな心理的な抵抗が存在するのではないかと。

一方で、そうした安全性を完全に確保しているような居住の場を求めていくということに特化してしまいますと、必要なエリアに、従前に確保することが現実にはなかなか難しいということにもなりかねないという、そういうジレンマでございます。

それから、3点目には、超低頻度だけれども高いリスクの災害に対する土地利用規制の考え方でございます。

安全面の意識が高まりますので、ハザードマップということにとどまらないで、土地利用規制を行うべきではないかという指摘、防災の観点からの土地利用計画論ということも現に出てきております。

しかしながら、こうした構造物対策を整備途上の段階ですとか、あるいは超低頻度であるけれども致命的な災害リスクについて、土地利用規制に直結させていこうとした場合には、災害多発国である我が国におきまして、居住の場を著しく狭めてしまうのではないかとという可能性もございます。今後の新規開発を抑止することはできるかもしれませんが、既居住地につきましては、居住の場の確保と並行して進めなければ単なる追い出しにつながりかねないし、実体的には規制の発動も現場では困難である可能性が高いのではないかと。したがって、規制だけではなく、事業——供給ですとか誘導との組み合わせが重要になってくるのではないかと。以上のような点についての考え方に関連しては、後ほど委員長からもお考えを発表いただく予定でございます。

こうした面につきましては、法学の立場からも、例えば意に反しても都市的な土地利用をさせないという姿勢でどこまで臨むことができるのかとか、あるいは臨むべきか、あるいは強制的な土地利用規制という面からご意見を伺いたいと考えております。

比較的被害の少なかった浸水地におきましては、補修とか再建築の動きが強まって、規制とのあつれきが強まるということも想定されるかなと思っております。

それから、4点目に、海沿いの業務立地の観点でございます。多くの公的な復興構想案につきまして、海沿いに業務系用途を集約配置することが目指されているということは先ほど触れさせていただきましたけれども、しかしながら、現実には以上のような課題への対応とか、土地利用の方針に関する情報が十分明確ではないということもあわせて、業務系用途のほうは用途のほうで、それぞれの都合で早期の再稼働とリスクの回避を目指し

て、その場所から移転していくという傾向が強まることが考えられるのではないかと。

例えば、住宅は危ないから業務系で利用してくださいという計画論の都合で説明されても、それぞれの工場主の方にとっては、あえてリスクを甘受するという経営判断は期待できないでしょうし、ファイナンスの問題を抱えることも想定されるかということだと思えます。立地に関する規制は緩やかなエリアでございますので、例えば被害に遭わなかった農地の転用などの圧力が高まるということも考えられるのではないかなと思っております。

次に13ページでございますけれども、今申し上げたような問題点につきましては、一挙の解決が制度的な対応ではなかなか難しい面があるのかなと。対応の方向性につきましても、専門技術的な見地からの十分な共通認識がまだ醸成されているとは言いがたい状況なのかなと思っております。今後、現地の復興まちづくり計画の中で、実践的に具体的な解決策を1つ1つ明確にしていくしかないのではないかと。国としても、この調査を通じてサポートしていくということではないかと思えます。

一方で、民間の復興活動は現に動き出しておりますので、こうした民間復興活動に的確に対応していくということは混乱を避けるためにも対応に緊急を要します。このため、当面、以下のような方針で対応していきたいと思っております。

まず、土地利用調整のガイドラインの明確化ということですが、関係省庁と連携をいたしまして、現地における経過的な土地利用調整のガイドラインの明確化を図っていききたいと。その中で、先行的に新規開発を集約的に許容を誘導するようなエリアを明確化することと、将来、法定計画に基づく土地利用コントロールに移行することを前提にしまして、これを先取りする「許可制度等の弾力的運用の範囲と方針」を明確化していくと。これにつきましては、既に農林水産省とも相談を始めているところでございます。

既存の都市計画との関係では、都市計画変更前においても、復興構想などが定立された場合には、これに基づいて弾力的な運用、これも全体を緩和するのではなくて、まちづくりに支障のあるおそれのあるようなものは抑止しなければいけません。こういったものを実施すると。例えばマスタープランに技術的に整合しないものも、先取り運用を認めるということが考えられないかということでございます。先ほどもちょっと触れましたけれども、市街地調整区域内の移転先整備に関する運用弾力化を先行的に措置しておりまして、4月19日に通知済みでございます。

14ページにまいります。被災地における集約的な業務系土地利用促進の方針を明確化していくということでございます。①の前提事項なんですけれども、市街地の安全度に関する考え方を、居住系と業務系に大別することを明確にした上で、浸水地域における地域産業復興のための業務系立地、こういったものの促進という視点を明確化しておかなけれ

ばいけないのではないかと。就業の場の回復のためには、どうしても地域産業復興が緊要の課題でもございますし、例えば、津波対策の観点ありきから土地利用計画は出てくるといふようなものだけではなくて、まず、こうした業務系の土地利用、使うということを決めて、そのリスクに対応して再稼働を行うために必要な対策を講じていくというような順番も考えられるのではないかと。津波防災対策の観点が必要な土地利用規制というのは、主にむしろ居住、福祉等に関連する建築物等から考えてアプローチしていくということかと思えます。

それから、こういったものを含めまして、制度論としては、居住、業務その他の土地機能の集積を図るような「市街地復興の先導拠点づくり」みたいなものの事業化を推進していこうと。そういうふうに考えた場合に、例えば、そういったものを1つの新たな都市施設として位置づけられないかというようなことですか、あわせて、手続迅速化のための各種土地利用制度の横断的一元的処理ですとか、土地区画整理方式を活用した宅地と農地の一体的整備手法等、こういったものの法制的措置を検討しているところでございます。

長くなって恐縮でございますけれども、最後、15ページから「その他の計画論の課題」ということで、まず、津波対策を考える上では、過去の被災、あるいは市街化の進展履歴、あるいはこれまで講じられているような対策、こういったものの蓄積を改めて吟味してみるといふことが必要だと思っております。研究者の間でも取り組みを進めていただいているようでございますけれども、行政としても、例えば、市街化の進展履歴といったものは重要な情報ではないかと思っております。

それから、16ページにまいりまして、これらに加えて、東日本大震災復興において、後世から何が計画論として評価され得るかなど。そういった思いから、今日的課題としてこれまでご説明したものと重複する面もございますけれども、右側にまとめてみたものでございます。こうした課題は、被災地の復興だけではなくて、ほかのリスクを抱えているような地域の防災まちづくりですとか、都市計画制度の共通的な課題としてフィードバックされることが期待されるということかと思えます。

詳細は、時間の関係で説明を省かせていただきますけれども、合意形成1つとってみても、例えば、行政として迅速性というものを前面に掲げてはおりますが、これは地域がまとまって総意があるということを背景にした場合にはマッチすると思っておりますけれども、同じモデルを、意見が対立して分かれている場合には当てはめていくというのはどうなのかということも考えております。

例えば、内容については一定の期間をかけた慎重手続とか納得性重要な視点というもの

も必要じゃないかと。そういった意味では、被災地の物理的な状況は異なりますけれども、阪神淡路大震災の当時の経験は参考になりそうでありまして、実は我々も震災前から準備してきた内容がございますので、今回の審議内容にもよりますけれども、そのあたりの合意形成上の課題に関する素材を出せるような準備はしたいと思います。

以上、資料のご説明でございますけれども、次回以降の審議につきましては、ただいま触れました迅速性と合意形成の話題など、さらに震災に関する問題意識はございますけれども、現地の実践的な動きがどんどん進みますので、まちづくりのあり方など、こちらで検討しながら後追的に打ち出していくというのは、当小委員会の審議の位置づけとしていかなものかという面もございまして、従来からの審議事項である平時のほうの都市計画の問題点をどのように進めるのか。これは状況を見ながら、委員長とご相談の上で対応していきたいと考えております。この平時の都市計画の問題につきましては、ケーススタディ的な取り上げ方を検討準備しておりましたので、その進め方について、まずご議論いただくのではないかとすることを想定しております。ご意見があれば、またお寄せいただきたいと存じます。

長くなって恐縮でございますが、以上でございます。

【委員長】 どうもありがとうございます。それでは、続きまして、冒頭で申し上げましたとおり、委員の皆様から報告をお願いいたします。

本日報告していただく委員は、私を含めて4名です。発表の順番は50音順とさせていただきますので、私、浅見が最初、それから2番目は石川委員、3番目は谷口委員、それから最後は中井委員ということでお願いいたします。

時間の都合もございますので、委員お1人につき10分程度での報告をお願いいたします。ご意見、ご質問につきましては最後にまとめてお願いいたします。

それでは、私のほうからまず報告させていただきます。私のほうは、資料3-1という資料がございます。これは、主として私どもの研究室の者とディスカッションして、まとめてきたものです。これはどういうものかといいますと、復興状況に合わせて、いろいろな土地利用規制等の区分というのを変えていかなければいけない。そのときにどういうふうに考えなければいけないかということをまとめたものです。

まず、市街地の復興に際しましては、その場での災害の危険度。これは今回、津波がかなり甚大な被害を与えたわけですが、それ以外の災害も当然考えなければいけません。それから、避難施設・避難経路の整備状況ということで、そこからどこかに逃げるときの避難のパスがちゃんとあるのかとか、その沿道の建物の耐震性がちゃんとあるのかどうかと、ないしは耐火性があるのかとか、そういったことも含めた避難経路・避難施設の整備

状況ということですが。

それから、危険施設の用途との位置関係というのは、例えば今回の場合、海岸沿いに、例えば燃料の入っているようなタンクがあって、それが流されてきて大火災になったというような例もございます。そういったようなものとの位置関係ということも重要ですので、こういった点も考えなければいけないということですが。

それから、建物の安全度。これは倒壊の危険度等もございます。それから、自律的な移動の容易さ。これは、実際には、中のアクティビティーによって避難がすぐできる場合と、少し時間がかかったり、あるいは避難が非常に難しいという場合がございます。こういったことを考えながら、土地利用の区分というのは考えなければいけないだろうということですが。

まず、建物と避難施設なんですけれども、まずは周辺から避難できる避難施設そのものですね。ですから、そこに来れば、ある程度安全であるというような施設。それから、2つ目に、建物内部の避難が可能であること。つまり、その中で、下のほうはだめかもしれないけど、例えば上のほうに行けば大丈夫だとか、そういったような建物もあると思います。

それから、3つ目に、短時間に避難施設に避難が可能なもの。これは、自分の建物の中で安全施設に逃げ込むということではできないんですけれども、短時間で移動できるという場合です。これは、ちょっと重要なのは、ここで言っている短時間というのは、例えば住宅施設の場合に、例えば寝ているときに災害に遭ってしまうというようなことがあります。これは、ちょっと「短時間」とは呼んではいけないのではないかと。あるいは、例えば、いろいろな高齢者施設だとか、そういったものがあつたりしますが、そういったものは、なかなか短時間に避難施設が可能であるとはなかなか言いづらい部分があるんじゃないかということで、そういった施設は必ずしも③には入れないということを考えています。ですので、④の、「それ以外の建物」というのは、例えば、住宅ですとか、高齢者施設ですとか、それから大人数が利用するような施設ですね。こういったような短時間でなかなか避難が難しいだろうと思われる用途については、近隣に仮に避難施設があつたとしても、むしろ④に含めるというような区分。こういった考え方がまず重要なのではないかと考えます。

一方で、場としての危険度ということですが、今回の場合、津波ですとか高潮、それから生活等に大きく影響を与える液状化などがあつたわけですが、そういった災害の発生可能性がどれだけあるのかということを考える必要があります。堤防のほうのいろいろな分析では、例えば「レベル1」「レベル2」というような言い方をして、レベル1というのが、

例えば百年確率が、百年に1回ぐらいありそうなもの。レベル2というのは、例えば千年に1回ということで、今回のようなものだと思うのですが、例えば、レベル1的なもので考えた場合に、ここで言うA地区というのがそうですが、こういった地区、百年確率が十分低いだらうと思われる地区。そういった地区では、従来の市街地の再構築を許可するということになるだろうと。長期的にとっても、あまり長期のつもりはないのですけれども、避難施設とか避難経路を整備すると。これが、おそらく今後都市計画施設として重要な役割を果たしていこうと思えますし、場合によっては、都市計画施設ということで、公的に整備するだけではなくて、民間の施設も使えるように、日ごろ調整しておくということも重要なことだと思います。

災害の発生確率が一定期間にはさほど高くない。例えば、30年程度ではそれほど高くないというような地区。これは、どのくらい設定できるかどうかはちょっと難しいところがあるんですが、そういった地区が、もし設定できるとすると、そういった地区というのは、例えば上記で言う、例えば①とか②のような建物。これは許可していいだろうと。③については、近隣に避難施設がなければ意味がないですから、そういったことが整備されるということを経験して許可をするということになるだろうと。

④についてなんですが、ここは短期間の場合に利用するという場合には、その避難施設を整備されるということを経験して許可をするということを経験して得ないのではないかと考えます。ここまで認めないということになると、実際に住宅利用というのは全く認められなくなってしまいますので、これはなかなか難しいのではないかとということで、ただ、そのためには、今後、防潮堤などの整備によって、BではなくてA地区になるということが、ある程度見えている場合に限定して、許可をしていくということにならざるを得ないのではないかと思います。

一方で、災害の発生確率が極めて高い地域、一定期間でも、例えば30年程度でもって高いような地区。そういった地区というのは、やはり原則的には、建物の建設というのは禁止せざるを得ないだろうと思えますが、ただ、どうしてもやむを得ない場合というものもあると思います。その場合には、①だとか②の建設というのは許可する。例えば、産業系のものをここに立地させるという場合に、例えばその上層部に逃げ込めるような形での建築というのを許可をしていくというような考え方があるのではないかと。ただ、許可できる場合には、将来的に、やはりA地区に次第に変更できる。例えば、堤防なんかを整備していくということができるようになるということが必要だと思います。

こういった堤防ですとか、あるいは避難道路というものの整備は、おそらく何十年という単位でかかるというふうに思います。ですので、例えば、このA、B、Cの地区とい

うのは、何かあるときに固定したらそのままということではなくて、だんだんに整備していくと、A地区が広がっていく、あるいはC地区が減っていくというようなことになると思います。こういったことが実は重要で、これを例えば、ある程度たった状況では、多分5年に1度ぐらいになるでしょうし、それ以前の状況では、場合によっては半年に1度ぐらいのペースで、どんどん地区を変更していくということが必要ではないかと思えます。

こういったA地区が広がって、だんだん土地利用制限が緩和されていくということによって、その市街地がだんだん復興していくという形になっていくということですが、一方で、人口減少というのがございますので、人口減少する場合には、C地区だとかB地区を優先して抑制していく。そのために、短期間の土地利用の許可というような新しいジャンルのものをつくっていくということが必要ではないかと。こういうことをすることによって、コンパクトな市街地形成を図るとするのが重要ではないかと考えます。

以上、地区区分の明確化ということでお話をさせていただきました。

それでは、続きまして石川委員からご報告をお願いします。

【石川専門委員】 それでは、10分ほど、こちらパワーポイント、お手元に資料がございますけれども、パワーポイントも参考にしながら説明させていただきたいと思えます。

それと、ただいま、こちらの資料で、資料2のほうで、今後のということで、安全度ベース、リスクに応じた建築物、11ページですね。これがポイントだと思いましたが、3ページの人口動態に応じて――すみません。このご説明いただいた資料で、私がきょうお話するものの中で、①番の安全度ベースの市街地区分の考え方。これは示してございます。それから、リスクに応じた建築物云々。これはかなりディテールですので、これからの課題になります。③番目の将来の人口動態等に応じたコンパクトで効率的な市街地形成。これも前提としてやっております。移転につきましては、一般保留が160ヘクタールありますので、既存の都市計画を大幅に変えるということとは考えておりません。

ここの項目の中で、資料2の11ページの項目の中でないのが、やはり農地といいますが、膨大な農地が、塩害だけではなく地盤沈下が生じているということです。それで、これは農業の問題だけではなくて、内水氾濫の問題がございますので、治水・溢水、それから被災地は、今回、海津波でしたけれども、山津波の危険区域というのが張りついておりますので、そのあたりに、もう少し大きな土地利用の問題というのが、この11ページの課題には抜けているのではないかと思えます。

それでは、私は、やはり復興は、一般的な話と、それから個別に具体的な話の中でどういうふうに進んでいるかという、その両方でないとだめだと思えます。私は、ずっと宮城県のアドバイザーとかいろいろしておりまして、浅野さん、村井さん、ずっとアドバイザー

一をやっていたということで、宮城県の復興会議、それから仙南地域の岩沼あたり、そういったところの復興委員をやっております。したがって、極めて地面からということで、これだけちょっと皆さん、ごらんになってください。仙台空港で、こちらが名取市、こちらが岩沼市です。これが貞山堀です。それで仙台平野がずっと広がっているということで、津波がこう、だ一っと押し寄せて、ほとんどこれが原点です。今回の復興計画。

皆様のお手元に資料がございますけれども、基本的に、どこに住むか。市街地のゾーニングですね。防護レベルの話がございましたけれども、貞山堀からこちら。こちらは完全撤退。それで、こちらに関しましては、今調査しています。津波高がどこまで来たかという、それは非常に複雑なことでございますので、その詳細調査のデータに基づきまして、きめの細かな減災対策と、それから用途、そういったものを考えていきたいと思っております。ただ、原則は、早く出さないと、皆さん不安で、わかりません。将来の設計が立ちませんし、都市計画もできませんので、ここに関しては、被災者の皆さんの合意、それから意見を丁寧に聞きまして、撤退という形になっております。

簡単に早くですね。要するに、復興計画の支援。これは、いろいろ今、ご支援を国土交通省、国からいただいておりますけれども、私は非常に遅いと思うんです。やはり仮設住宅の問題と、それから基礎自治体へどういう復興支援をしていくか。これは今後の課題として、初期の段階からそういうシステムを、もう内装するということをやっていたきたい。今回はほんとうに遅い。これからというのでは、もう3カ月以上ですので。私は、地元でもありますので、これはすぐに必要ということで、四川ですずっとやっておりましたので、ペアリング支援という考え方で、これが岩沼の復興のグランドデザインの経緯です。

お手元に差し上げておりますのは、第2回の5月29日の資料でございますけれども、実は明日、第3回がございます。決定的にまだないのが、産業支援の雇用の確保という話と、それから地盤沈下がありまして、内水氾濫。この問題がありますので、これは河川の行政との、農地だけではなくてございますが、その辺が大きな課題として残っております、第3回においては、そういった議論になると思います。

きょうは、その前まで、どのようにやったかということで、ここの特徴は、やはり復興計画といっても、何かこう、立派な何かではなく、被災者の生活の再建最優先。これを前提にしました。それからペアリング。これは東京大学と市がやる、要請を受けて、協定を結んでやっております。

それから、ここは、仙台の南に関しては、三陸と違いまして、千年あるいは慶長から言いますと五百年、つまり江戸時代から津波がなかったわけです。ですから、復興計画をつくったことがないわけです。今回初めて。それで、いいかげんなものはつukれないという、

非常に学術としても大きなプレッシャーがあります。私は、土地の履歴を丹念に読み込むことによって、復興計画がほぼできるのではないかとというようなこと、被災地と見ましてですね。それで、1つのケースとして、岩沼は、この歴史的経緯を——歴史といっても地質とか、そういう話ですから、数億年の歴史です。要するに、ちょっと前の歴史ではなくて、数億年の微地形の歴史を読み込んだ計画ということが、方法論としてはとっております。この詳細はきょうは申し上げません。

それから、直接対話。先ほど、ワークショップとかございましたけれども、岩沼ではそれをやっておりません。なぜかという、平時はワークショップができる。今回は、被災した方と、それから何でもない方と違うわけです。それで、心情的にできないんです。何かきれいな物を持っていくのはできない。ですから、被災者の方との直接対話からスタートしない限り、私はワークショップとか、そういうことで入ってくるというのはとても危険だし、感情的なことが生じるのではないかとということで、岩沼に関してはあえてやっておりませんで、もう直接対話、現地の集落の代表の皆さんと対話するという形でやっています。

それから、支援活動。実際に動いているということですね。農地でしたら塩害除去の実験装置をつくったり、これも農家の方に貸していただかなければいけませんので、耐塩性作物を植えたりということで、動いているということを実際に見せていくというような、こういうことが特徴です。

時間がございませんので、このペアリング支援の話はちょっと飛ばします。四川で、これは「対口支援」ということでやっておりまして、実は今週の末、復興が完成しましたので、ご招待ということで行ってきますが、これはぜひ皆さん見ていただきたい、勉強に行くべきだと思うんですが、小さな農村も見捨てないで全部やっています。1,000ぐらいの農村、全部やっています。それが復興しています。これは、今回小さなところを見捨てないでやるにはどうするかと。見捨てられる傾向に、特に漁村の問題などは大問題で、基本的なスタンスとしては、市場経済を導入するのは、それはそれで仕方がないと思うんですが、それでもなお、小さなコミュニティーをどういうふうに維持していくかという、そういう仕組みというものは真剣に考えなければいけない。「さようなら。もう、あなたは生きていくことができません」と言うのは簡単ですけども、そこに知恵を絞らなければいけないというのが今回、中国は結構それはちゃんとやっています。

それで、ちょっと飛ばしますけれども、地盤沈下。これが最大の誤算でした。第1回、第2回目までは、甘く見ていた。今行きますと、もうほとんど海ですね。水が引かない。ポンプが壊れている。それから内水氾濫の危険性がある。これは、インフラを基本的に変

えなければいけないということで、かなり重要な課題として国土交通省も取り組んでいた
だきたいと思います。このエリアですね。

この中で、私がちょっと申し上げたいのは、皆さんのお手元の資料に同じものがござい
ますけれども、被災状況のまとめ方です。一般に何万人が亡くなったというふうに数字で
語られているわけですが、私は、やはりリアリティー、要するに現実にどういう被害
があったのかと。一番重要なのは、亡くなられた人の命ですから、それで、警察へ行き
まして、ご遺体の発見された場所、それから、その方のご住所というものを、市の許可を
得まして拝借してまいりまして、ずっと亡くなられた方のお住まい、ご遺体の発見された
場所に関して必要なものをプロットしたわけです。そうしますと、どこで亡くなったのか、
どこでご遺体が発見されたのか、一目瞭然でわかるわけです。これは、岩沼市が公表して
いいというので公表しています。そのことによって、復興に役立てていただきたいという
思いがありますので、皆さんにも差し上げておりますけれども、やはり被災地ですね。全
部こういう形でつくるべきデータというのは、大事ではないかと思えます。

それで、時間が押しておりますので、エッセンスだけ、復興のエッセンスですね。ここ
のところで、海岸沿い、貞山堀からこちらは撤退。特定保留、一般保留のところにコンパ
クトシティーをつくっていく考え方です。これは、集落の集団移転ということで、なかな
か難しいですけれども、ほぼ基本的な合意を得られております。真ん中に、どういうコン
パクトシティーをつくるのかというのは、これからの課題です。

もう1つ、これを支えるためには、2キロぐらいの距離ですので、安全でなければなら
ないということで、多重防御ということで丘をつくって、汽水域をつくっていくというこ
とで、先ほど土の問題がありましたけれども、もちろんない。ですから、汽水域を掘って、
その土を山を盛る。山を盛ると、それは砂地ではなくて、いろいろな常緑広葉樹が生える
ことができる基盤ができますので、そうすると、東京の浜離宮と同じように、いわゆる多
重構造の森ができるということで、なるべくこの中で完結するような形でやりたいと思っ
ています。それで、こちらに「いぐね」を活用した「コミュニティいぐね」で多重防御
をやるというふうに思っています。

これでもう終わりますけれども、これが計画案で、津波の多重防潮堤、それから森、貞
山堀、道路のかさ上げ、「コミュニティいぐね」、それから道路のかさ上げ、そして東部
道路。つまり複数ものを持ってくる。それから、避難に関しては、明確な避難路を、こ
ういうふうに持つてくる。ですから、グリッド構造で、防災と避難と、きちんとわかりや
すい計画をつくるというふうなことで、これも一応合意されております。

最後に1つだけ、実はここ、皆さんのお手元にこの資料があるんですが、これが飛行場

で、やはり広域計画というものがございまして。ここですね。これが仙台空港になります。仙台空港がここです。それで、やはりこれは東北経済復興の重要なところですので、これは、宮城県もそういうことをきちんと平等主義で言わないんですが、ここが動かないと窓口になりませんので、米軍の方がいらして、いち早く復興したわけですけども、これをきちんと復興計画の中で国レベルで位置づけてほしいなと思います。

一言だけ、私、この飛行場はよくわからないので、国土交通省の航空局のほうに伺いまして、こんなに脆弱な飛行場をどのように復興なさるんですかというふうに伺いましたところ、驚いたことに、飛行場の中しかできないとおっしゃる。それで、海からやってきて、そこを防御しない限り、絶対この飛行場は安全ではないのに、それは航空局ではできなとおっしゃられまして、大変驚きました。ですから、やはりそれは同じ国土交通省なので、皆さん、壁を取り払って、安全な拠点にするんだったら、やはり、この壊滅した集落のところに防御帯をつくってやるというような、国家的なプロジェクトをきちんと立ち上げてほしい。つまらない何か行政の壁で、もう私は呆然として帰ってきてしまったわけですけども、そこは何か、きっちりしていただきたい。

それから、こちら、ずっと南まで、壊滅ですから。これは冗談ではなくて、何もないわけですから、ぜひ、「ナショナルパーク」という言い方をしたんですけども、そういう大きな、「国営公園」と言うと問題があると言われて、よくわからないんですけども、国営公園のようなものを速やかに立ち上げていただきたい。これが私のプレゼンでございます。すみません。長くなりました。

【委員長】 ありがとうございます。それでは、続きまして、谷口委員からお願いいたします。

【谷口臨時委員】 谷口でございます。私のほうからは、この資料3-3という1枚物があるかと思うんですが、お手元にあるでしょうか。この資料3-3だけではちょっと位置関係がわかりにくいかと思っておりますので、先ほど事務局から説明された資料2、大きい番号の3ページも開いて見ていただければと思います。

資料2の方には全体の都市計画区域の東北の図が載っているんですが、私、ご縁がございまして、この東松島市さんと一緒にいろいろ考えさせていただくという機会を得ております。まず、東松島市って、どこにあるということで、非常に被害の大きいところなんです。ちょっとなかなか注目されない町ということで、ちょっとハンディを背負っているかなというふうに私は思っています。場所が、この3ページの、先ほどのA3のところで見いただきますと、まず石巻は、もう皆さんご存じだと思うんです。その石巻の西側のところで、「松島観光」という青字で書いてある目立つ字がありますが、その上のところに

「東松島市」というのがございます。

具体的に、インターチェンジの名前が、鳴瀬というインターチェンジと、矢本というインターチェンジ、2つございますが、これが東松島市を構成する、もともとの2つの町村です。合併したわけです。この鳴瀬、奥松島側が、要するに奥松島と言ったほうがよろしいかと思いますが、非常に風光明媚なところがございます。それに対して矢本という側が、石巻の通勤圏という形で、性格の異なる2つのエリアが合併して、その市の名前が東松島市になっているということです。

東側の矢本のエリアは、石巻と同じような地形の構造をしております、津波が非常に奥まで入ってきたということになっております。左側の鳴瀬というところも、壊滅的な打撃を受けておりました、先ほどのちょうどGISでお示しいただいた人口密度がグラフになっているところで、石巻のところが非常に高かったと思うんですが、そのすぐ左側の東松島も非常に高いというのが、ああいうGISをつくっていただくと非常によくわかるということで、非常に被害の激しかったところです。

その位置関係をご理解いただいた上で、資料3-3の1枚を見ていただきまして、これは宮城県が作成された資料で、その後、市のほうでもまた改定されているんですけども、一応これがイメージをとらえる上で非常にわかりやすいので、この図を使わせていただきます。

①から、②、③、④、⑤、⑥ということで、非常に大きな打撃を受けたエリアが全部で大体6つあるということです。このうち①から③までが石巻都市圏の旧矢本町に入るところです。あと、④、⑤、⑥が、旧鳴瀬町に入るところで、⑤の野蒜とか、⑥の宮戸島ですね。このあたりは、いわゆる奥松島という位置づけになって、景勝上の非常に風光明媚な観光地になっています。ちなみに⑤の野蒜は、土木遺産とかでも有名な野蒜築港がございましたが、これも壊滅的な被害を受けています。

都市計画的な観点から見ると、非常に多様な地区が含まれております。モデルケース的に見たら非常に興味深いケースなのかなと思っておりますが、まず①の大曲浜。これはかなり人口が住んでいたところですが、これは仙石線の東矢本という駅があるんですけども、その裏のところはかなり広大な土地がまだあいているということで、そこに集団移転という可能性があるということです。コンパクトシティーの考え方からいくと、非常に受入やすい、非常に離れた市街地を中心地の空いているところに持っていくという考えなので、コンセプト的にはいいのかなというふうに思っています。

あと、③の立沼というところ。これ、集落の規模は大きくないんですが、この立沼のすぐ横に、航空自衛隊の松島基地がございます。ブルーインパルスというご存じの方も多

いかと思うんですが、結構、航空機騒音の多い場所で、そういう意味でも、もともと移転のニーズが高かったという場所でもあります。ここも移転を希望しておられるということを知っています。

あと、④の、これは「ウシアミ」と読みますが、「牛網浜市」というところで、これはケース的には調整区域なんですけど、調整区域に結構住宅がばら建ちしていたようなところで、そこがかなり被害を受けています。調整区域の中で、これもちょうど仙石線の駅がございまして、その駅に近いところにはなるべく都市機能を持ってくる、住宅を持ってくると。逆に駅から離れたところには田畑をということで、要するに農地との関係で見ると、何か適宜入れ替えるなり工夫をして進めるほうがいいのではないかとということです。

この④から矢印が「小野」というところに出ておりますが、この矢印は、そういう意味ではあまり大きな矢印では多分なくて、④の中で矢印を完結させるような方向で④についてはなるべく考えていったほうがいいのではないかとこのように感じているところです。

あと、⑤の野蒜なんですけど、これはエリア的に、浜がずっとあるんですけども、ここはいろいろ宿泊施設、レクリエーション施設とか、乗馬クラブとか、かなり景観もよく、いろいろな観光施設も入っているところで、それらもすべて壊滅的な被害を受けています。一方仙石線沿いのところは住宅がかなりあって、それもあり、もう山沿いのところまで津波が押し寄せており、このエリアは、仙石線の移転とセットで、もうちょっと山側に持っていく議論というのがされています。これは、どこに持っていくかという議論はいろいろあるかと思うんですが、工費的に見ると、こっちに持っていくたら安いですよというふうなところはあるんですけども、そういうところは実は農地の指定がかかっていたりということで、山の部分を切るのかどうかですね。そういうふうなことも含めて、いろいろな議論が今なされているところであります。

あと、この⑥番の宮戸島というのは、太平洋側に面した入り江に小さい集落が幾つかあって、その集落がかなり全部やられています。その小さい集落をまとめるような形で、内側のちょっと標高の高いところに持ってこれないかというふうなプランがもともと出されています。以上のようにいずれも非常に性格の違うところですね。そういうところがパーツとしてそれぞれあって、その中をどういうふうに合意形成していくかということが、今ちょうどポイントになっていて、直轄調査の関連で、アンケート調査を通じて皆さんのご意見を今聞いて、意見を集約して進めているという、そういう状況でございます。

以上、簡単ですけども。

【委員長】 ありがとうございます。それでは、最後になりましたが、中井委員からお願いいたします。

【中井委員】 それでは、私の資料は、資料3－4です。私も縁がありまして、陸前高田にかかわっておりますが、ただ、今までのご発表に比べると、まだまだこれからという部分が多いので、少し今、個人的にということも含めて悩んでいることをご報告しておきたいと思います。

資料ですけれども、1枚目・2枚目は、25,000分の1、3枚目・4枚目は浸水範囲を記録したものです。一番最後が航空写真上にそれを重ね合わせてあるものです。1枚目・2枚目で、ざっと、陸前高田がどんどころかというのを、ご存じない委員の皆さんもおられると思うので、簡単にご説明いたします。

1枚目が、市の主要部、いわゆる町がある部分です。真ん中にJRの大船渡線というのが通っておりますけれども、これから西側が気仙町、北側が高田町という、2つの主要な町が一緒になって、この主要部を構成しているというのが1つの特徴です。それで、気仙町のほうは、気仙川の両岸に市街地があるんですけれども、右岸のほうに、「今泉」だとか「中井」だとか書いてありますけれども、このあたりが割と古い中心で、こちらのほうは、歴史的な市街地で、代官所があったとか、そういう感じの場所です。

それから、高田のほうは、それに比べると新しい市街地ということになります。もともとは、JRより海側のほうにはあまり市街地的な利用はされていなかったというように聞いております。

この2つの大きな町のほかは、割合と小さな漁村集落だったり、2枚目は半島部分ですけれども、こちらのほうは漁村が中心ということで、半島の先のほうは、三陸の国立公園にも指定されて、なかなか風光明媚なところがございます。それで、ちょっと今悩んでいるというか、考えていることを4点ぐらい、お話ししたいと思います。

1つ目は、やはり先ほどもお話のありました津波の防護の関係で、百年に1回と1,000年に1回に分けて、防災と減災というような考え方になっているわけです。私も基本的には大体そういう方向でよろしいのではないかなと思っはいるのですけれども、なかなか現地のことを考えると、それだけでちょっと割り切れないところがあるということです。

もともと百年に1回の場合は、「レベル1」と言っているものですが、人命と財産と両方を守ることになってはいますが、それにするだけでも堤防の高さを今までの倍ぐらいに上げなければいけない。地図をごらんいただくとわかりますように、陸前高田の場合は、中心は港ではなくて、高田松原という浜になっていまして、その後ろ側に防波堤があって、それは壊れてしまっているわけですが、それをどこまで再現といいますか、防波堤と松原をうまく再生していくか。そこが問題の第1です。

それで、今の倍ぐらいまで堤防を上げて、シミュレーションによれば千年に1回の津波

が来ると、結局今回と同じような状況になってしまうということで、なかなか地元感情としてはちょっと、それは受け入れがたいというようなところもあるということです。

それから、なかなかこのレベル1、レベル2というの、学会なんかだと、割とすっと理解をされるんですけども、やはり、普通の人にはなかなかそうじゃないところもあるわけです。例えば、レベル1でも、このあたりは割合と頻繁に地震がある区域で、震源域が近いと結構高い波が来るので、実際に来る被害と、それから何年に1回というのが、そう簡単に割り切れていない状況だと思うんです。その意味で、なかなかレベル1、レベル2では割り切れないところがあるというのが1点目です。

それから、2点目から4点目までは、相互に関係しており、4点目で集約されると思うんですが、2点目は、最後の図をごらんいただくとわかるんですが、真ん中に点々で入っているのが大船渡線というJRの線で、実はJRの線が、市内ほとんど全部壊滅状態になっていまして、大きなインフラを決めていかないといけないわけですけども、道路はまだしも鉄道をどうしようかということが2番目の点でございます。

鉄道は、復興したいとは考えているんですけども、少なくとも現状あまり使われていないという実情があって、1日の陸前高田の乗降客は500人とか、そういうオーダーなので、とても普通の採算ベースみたいなことを考えていると、それはもうつくらないほうがいいということになってしまう。しかしながら、これから公共交通機関を中心としたような復興まちづくりをしたいというときには、鉄道なり、公共交通をここにどうビルトインしていくかというのが問題となるわけですが、従来であれば鉄道を中心に考えていけばよかったですけれども、なかなか従来型のヘビーレールは難しそうだなというふうに、ちょっと最近思い始めています。代替の手段として、LRTだったり、いろいろなことを考えなければいけないわけですけども、それはちょっと4番目の課題とも関係するので、そちらでお話ししたいと思います。

それから、3番目は、人口の想定です。陸前高田市、現在の人口は2万3,000人程度で、大体この、いわゆる町の真ん中あたりに1万人弱ぐらいというような、そういう状況です。三陸リアスのところでは、割合と平場の大きなところなので、そういう意味では、この平場の中では、ややスプロール型の利用がされていたということがあります。どれぐらいの人口規模を想定して、もう1度市街地をとということなんですけれども、人口減少の基調はあるわけで、国立人口研の推定だと、2020年から2025年ぐらいの間に大体2万人を切るんじゃないかというような推計だったと思います。今回どれぐらいに人口を設定しながら市街地の大きさを決めていくかというあたりも想定が難しいところです。

それから、4番目は、要するに人口がどれぐらいここにとどまってくれるかということ

とも関係するんですが、陸前高田市は、北側が大船渡、南側が気仙沼という、このあたりでは割合と大きな雇用の拠点になっていて、そこに通勤している人が比較的多い町なんです。その意味では、この両隣の復興の状況とか、それから、実はこの中で鉄道をどう通していくかだとかというのは、本来、広域一体的に考えないと、なかなかこの陸前高田市だけ見てもできない問題で、しかも県境を越える都市圏なので、県だけでもなかなかできないということで行くと、この3つのところを少し何か、今回の調査なんかでも連携をうまくとりながら、広域のフレームをどこかで検討しないと、人口も鉄道もなかなか解が見えてこないというのではないかと思っていますところでは。

その意味では、今回の調査は、大変地元にとっても力になっているわけですがけれども、それを超える何か都市間の連携のようなものが必要なのかなと思っていますところでは。

以上です。

【委員長】 どうもありがとうございました。以上、私も含めて4名の委員から報告させていただきました。

それでは、残りの時間を使いまして、ご質問、ご意見ございましたら、ご発言願います。まず、お時間も限られておりますので、本日報告されていない委員の方から順番にお願いできればと思います。

それでは、まずA委員からお願いします。

【A委員】 どうもいろいろ、報告ありがとうございました。勉強になりました。私のほうから手短に、5点ほどコメントできればと思います。

1つは、今回、平時ということと、それから今の災害時ということの区別がありましたが、やはり長い目で見ると、今回の津波とその影響で、今説明もありましたが、高齢化と人口減少ですね。これが、ここの地区でまさに、さらに先駆的に進んでしまうという現象になると思います。したがって、都市計画・土地利用の観点からすると、今後さらに人口減少と高齢化が進んだときにどうなっていくかということに耐えられる中・長期のまちづくりをしっかりとっていくということが重要な視点かなというふうに第1点、思いました。

それから、2点目として、今回の話を聞きますと、いわゆる線引き都市計画区域と非線引きの都市計画区域でやれることは随分違うのかなという気がしてまして、今回の話、どちらかというと、事例は線引き都市計画やそれに類似するような地区もあったのですが、いわゆる、かろうじて用途が入るぐらいの地区ですね。ここらの部分については、都市計画としてやれる手法も限られてはいるでしょうが、果たして都市サイドとして、どの辺のことまでやっていくべきなのかということ、ぜひ考えてほしいというのが2点目になり

ます。

それから、3点目なのですが、結局、長期で対応していくべき部分と、どうしても緊急裏に対応せざるを得ない部分が出てこざるを得ないと思うんです。これが資料2のほうでいきますと、13ページのところに、ある程度、集約的に出ていまして、一応、「先行的に新規開発を集約的に許容誘導するエリア」ですね。ここを一方で設けると同時に、しかし「全体の緩和ではなく、まちづくりに支障のある開発は抑止する」ということを書いていまして、この2つのことを、一般論とそれから即地的にいかに関解決していくかというのが今回のポイントに当たると思うんです。

これ、抽象的には、ここで書いていることは多分正しいと思うんですが、もう少し、今具体的に話を進めていった中で、まちづくりに支障のある開発というのは、今回の場合、どのようなものが主に想定されるのかと。それから、先行的に新規開発を集約的に許容誘導するエリアは、今それに続く発表の中で、何となくイメージが浮かんできましたが、これが非線引きの都市計画区域のようなところですね。そういうようなところでも、最終的に可能なようなのかと、そこのところを考えていただきたいというのが今の点です。

それから、もう1点、今回のまちづくりに関して、結局、規制というよりも誘導というのを図っていかないとうまくいかないということで、やはり都市計画の制度の中に、誘導のシステムをどのぐらい見ていくかというのが重要になると思います。

そうした中で、基本的に将来にわたって集約化していくということは、正しい進むべき方向だと思うんですが、集約化する場合、どうしても単価的には高くなる傾向、それは地価的に見ても、それから工事単価で見ても、どうしても高くなっていくと。そうすると、非常に人口減少が進み、高齢化の進んでいる地域経済から見ると、経済原則には逆行する形になります。公共施設は、これは税金をつくれればいいと思うんですが、問題は民間施設部分ですね。ここの部分に関して、いわゆる集約化を図っていく上で、一方でゾーンを指定しながら、それに対して、ソフト面で融資なり補助なりで、そういうのを連動して考えることができるのかどうかと。それが4点目になります。

最後に、5点目、今回の中でいろいろな危険情報が、既にハザードマップ等で各団体でつくって、各団体に情報提供の仕方なり公開の仕方なりがある程度任せられている側面もあると思うんですが、しかし、これはそれこそ国の役割として、正確な情報を伝えるということに関しては、市場原理を活性化させるためにも重要な役割なので、こういう部分については、全国一律に、いろいろな指標があるかもしれませんが、なるべく危険情報についても、各地元団体は、逆に言うと発表しづらいものも、国が音頭をとって、少なくとも情報については一律に正確に公開していくという制度も必要ではないかなと。これ

が今後の新しい都市計画なり土地利用をつくっていく上のインフラになるんじゃないかなという気がしました。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。では、B委員よろしくお願いします。

【B委員】 すみません、途中で退席させていただきますので、最初に感想的なことだけ申します。

きょうは、いろいろ報告とか資料をいただきまして、ありがとうございます。十分認識できていないところがよくわかって、やはりいろいろお話を聞くと、どうなるんだろうかなというような疑問みたいなことが思い浮かびましたので、また後から事務局の方からでも結構ですので、教えていただければと思います。1つは、多分、町並みを強制的に、あるところからあるところに移していくということがこれからのプランになるわけです。大規模な土地の交換ですね。市街地の再開発なんかだったら、今までも制度的にやっていたところなんですけれども、ただ、今回は、被災したところから安全なというか、新しいところへの交換ということがあって、しかも交換の原資になる従前地が、場合によっては水没していたり、経済的評価がつかないようなものになっているけれど、それを生活再建という観点から経済的に評価して、交換しなければいけない。そういうことがあるので、ちょっとそここのところの仕組みのつくり方というのはどうなるのかなというところがすごく関心があります。ですから、これから出てくる課題、合意形成の一番根っこになるところですね。今までのように、財産権の普通の市場評価でやったら成り立たないところなので、そこをどういうふうに考えていくのかなというところはすごく関心がありました。

それと、集団で既に一部避難されている方とかがいるような場合には、合意形成をとるといっても、今現地にいないという、これもまた今までの合意形成とは違う特色があるので、そういう中でやっていく合意形成というのはどういう手続をとったらいいんだろうかとかというあたりも、これは新しい課題として出ているのかなという気がいたしました。

あとは、市街地の形成はもちろん市町村の事務で、市町村が主体にされるということで、国はアドバイスだというのはわかるんですけども、ただ、かなり土地を高くして、かなりのお金を入れて、それで海に近いところからかなり内陸地まで大規模に動かすということをやらなければならない。今までも被災の際に、復興の補助事業があつて、4分の3とかというような補助率でやってということがあったけれども、従前の仕組みでやっていったら、今回はもうちょっと地元が財政的に相当弱っているので乗れないというときに、さらにそれを上乗せしてやっていくという場面が出て来ることが考えられます。そのときには、千年に1回に近い防災的な観点からの公共投資をするわけですから、やはりいろいろ

広域的条件というか、アドバイスが国から出され、復興案の中に盛り込まれても、国民的な視点から見ておかしなことではないという気が私はします。

それと、今までのある程度拡散した市街地が、もう1回、経済的に弱ったところで再現されると、これから先、百年後に、経済的にその地域がもっと厳しいことになると思います。そうすると、やはり経済的に成り立つような大きさでの復興を見据えたアドバイスというのが大事なのかなという気がしました。

それと、今までコンパクトシティーをかなり長期的にやろうと思ったところが、今回、もう一気にやらざるを得ないということになったわけです。災害により偶然ではありますが。ですから、復興地区は、今後の日本のある意味で将来に向けたモデル事業の側面もあって、ここづくり方が問われているわけですね。それで、今回はいろいろな意味で、これからの都市計画制度にとっての重要なヒントを得る作業にもなるのかなという気がします。

例えば、ドイツが東西に分かれていたのが統合する際に、東ドイツがとにかく経済的に遅れていて、そこを何とか復興しようというので、もうかなり手荒いいろいろな措置をやった。その中で成功したものが、その後のあの国の都市計画法の仕組みの中に入っているわけですね。例えば、手続の迅速化というような観点。その前までだったら、手続は直列型に並べて行って、かなり時間がかかっていたものが、復旧じゃそんなことやってられないというので、ワンストップというんですか、1つ手続の中核部局を決めて、星形というか、そこを中心に同時並行で一気に全部をぐっとやるような手続を採用して、それがその後、スタンダード化していった。何かそういう法技術的な進化につながるような面もあるのかなという気がします。ですから、コンパクトシティーの位置づけと、そういう手続の迅速化とかというようなことについても、いろいろ学ぶべき点が復興のプロセスに含まれているのかなというように気がいたしました。

最後に、避難とまちづくりとの結びつきですね。これも大事かなと。内閣府のほうで、災害対策基本法の避難の考え方を見直すべきだという検討会があって、今までの水平避難から垂直避難とかという、避難自体の考え方の多様化・類型化をいろいろ検討し始めたところで、今回こんな震災が起きてしまった訳です。避難とまちづくりとをあわせて考えていくとかというような課題も出てきたのかなという点で、非常にいろいろ理論的、法制的な課題がたくさん出てきているように思いました。以上、私の思いついた感想です。

【委員長】 ありがとうございます。それではC委員、よろしいですか。

【C委員】 きょうは、ほんとうに内容のあるお話をいろいろ伺うことができ、ありがとうございました。

私は、主としては、この資料2ですか、事務局でご用意いただいたものの11ページ、12ページあたりの点で考えているのですが、ただ、その前提として、現地のお話をいろいろ伺って特に感じたのは、やはり、実際に被災した方々の気持ちということです。まことに申しわけないんですけれども、千年に1度のことなんだから、もうこれは…、「自然は怖い」で済む部分が相当あるのかなと思っていたのですが、やはりそうではなくて、千年に1度のことであっても、現実にあった、それは怖い、しかし、その地域は復興させたいという、その強い気持ちを前提にしなければいけないということですね。だから、そうになると、いわゆる超低頻度リスクも踏まえた上で安全に住み続けたいという人々の気持ちに対して行政がどこまで対応し、安全を保障しなければならないかということになると思います。

全体の手法として、12ページにもありましたけれども、頻度が低ければ、規制で行くというのは、これはやはり難しいだろうという気がいたします。逆説的ではありますがけれども、ある快適なまちづくりをしようということで土地利用規制をするというときには、その快適さというのは、すぐ10年ぐらいで実現できる。それはイメージを共有できる。そのためなら、では、このくらいの規制はいいだろうということで、比較的コンセンサスがとれやすい——今回の事態と比べてみるとですね、そういうことになるのではないかと。逆に、快適なまちづくりじゃなくて安全なまちづくりのための規制ということで、しかもこういう超低頻度、高リスクの事象を考えてということになりますと、そのためにどれだけの規制をみんな我慢するのかということが非常に難しいという印象があります。

だから、その意味でも、これはやはり基本的には、規制よりは事業と誘導という手法でいくことになるんだろう。もちろん、事業で新しいまちづくりをするということであれば、その事業の中での規制というのは、これはあるわけですが、ここは危険だから利用するなという意味での規制にはかなり限界があるのではないかと。ということですね。

あとは、事業なり誘導なりという場合にも、話は非常に哲学的というか、法原理的で申しわけありませんが、やはり、どうやって公平性を確保するかということが、そこでは問題になると思います。要するに、どれだけの投資をどこにするのかということになりますので、それを、まずは全国レベルで見て、では今回の東日本被災地の広域部分にどれだけの国力を振り向けるかという、その政治判断がありますし、次には、その地域の中でどこにどういう投資をするかという、その部分の公平さもあると思います。

そんなことを考えていますと、河川水害での国の責任はどこまでかという話を思い出しますが、結局、全体としての安全度を徐々に上げていく際の地域ごとの公平さをどう考えていくかという点では、あの話と共通することがあるのではないかと。思いました。

あとは、もちろん、誘導の部分の問題もあります。そこは先ほどから言われていますように、必要な情報を十分公開して、市場での誘導作用ですね、そこにゆがみが生じないようにしていくということが必要だろうというように思いました。

さしあたり、こんなところでございます。

【委員長】 ありがとうございます。それでは、D委員、お願いします。

【D委員】 私は、たまたま神戸の大学に移る前に復興事業に参加していましたので、そのときの経験と、あと私は経済学者ですので、不動産の価値に少しこだわって、3つほどコメントをさせていただきたいと思います。

まず、神戸のときもそうでしたが、不動産の価値というものを決定していこうとしますと、どうしても将来の都市像というものを前提として価値を決定していくということになります。評価時点として大きく3つございまして、震災前の価値というものと震災直後の価値、そして復興後の価値という3つの価値が復興事業を進めていく上では、当時すごく重要であったというふうになります。先ほどのB先生の、どの価値を大事にするのかということになるわけですが、この3つの価値を大事にしていく必要があるということになります。

そうすると、震災前の価値というのは、当然それを決めることができるんですが、現在の不動産の価値というのは、将来収益の割引現在価値ということになりますので、将来の復興像が明確にならない限り、現在の価値を決定することは非常に難しいということになります。そうすると、今進んでいますのは、7月1日時点での都道府県地価調査の価値を決めるということのガイドラインづくりが進んでおりますけれども、これはまだ将来の復興像が見えておりませんので、暫定的な価値しかつけることができないと、私自身、個人的には思っております。そうすると、次の段階では1月1日の公示地価を決めることが重要になってきますが、どれぐらいのリアリティーを持った計画像ができてくるのかによって、この価値決定の正確さが決まってくるというようなことではないかと思っております。復興の時間コストというものは、実は財産の価値に非常に重要になってきますから、この計画を決定する速度というものが非常にこれから重要になってくるのだらうと思います。

ここで合意形成ということになってまいりますが、このような資産の価値というものが、やはりさまざまな合意形成を図っていく上で非常に重要になってきたというのが当時の経験であります。合意形成は、マクロの合意形成とマイクロな合意形成があるわけですが、土地利決定などをしていく上では、ある意味ではゾーニング単位でのマクロな合意形成として価値がどういうふうに変化していくのかということになってまいります。

しかし、すごく時間がかかったのが、当然マイクロな合意形成でありまして、当時、都

市部での区画整理事業を実施しなければいけませんでしたので、六甲道のケースなんかを申し上げますと、増進率が3%、その3%が認められるかどうかということで、随分、地権者単位で議論がございました。そうすると、この地価の指標というのも、やはりマイクロな合意形成の中で、どれぐらい細かく、そういうような価値判断の指標として持つていくことができるのかということが補償や、再開発を進める上での権利変換などのところで重要になってくるわけです。

そうすると、マイクロな合意形成にもものすごく時間と労力がかかるわけでありますから、そのコストをいかに少なくしていくのかというようなことの合意形成技術でありますとか、そのためのインフラ、例えばそのひとつは地価の指標ということかもしれませんし、さまざまな手続、合意形成手続のあり方というのを、都市計画の中で考えていくということが必要ではないかなということをお伺いしておりますながら感じました。

2つ目が、リスクに応じた建築物の用途ということでございます。今、ヨーロッパでは、サステイナブル・プロパティ（sustainable property）という言葉の概念が非常に強く出てきております。これは地球温暖化が進んでくる中で、海面が上昇し、例えばロンドンであればテムズ川、パリであればセーヌ川のフラッドリスク（flooding risk）が、洪水のリスクが高まる中において、不動産単体の価値をどういうふうに見ていくのかというのをサステイナブル・プロパティという基準をつくって見ております。

そうすると、都市計画でコントロールすることができるサステイナビリティというものと、建物単体でコントロールすることができるサステイナビリティというものがあるわけでありまして、例えば、都心なんかですと、ゲリラ豪雨が起きたときに、例えば、水に対して耐性を持っている不動産かどうかということが求められるわけでありまして、これと同じように、建物の中でコントローラブルなサステイナビリティと都市計画の中でしっかりと見ていくものと分けていく必要があるかと思っております。

そのために何が進んでいるかということ、エンバイロメントコードというコードをヨーロッパではつくりまして、単体の建物をレーティングしていくような基準づくりということをやっております。いわゆる不動産情報というものを整備するということから、建物でその耐性が強いものをつくっていくというようなこと、例えば、当然、日本の場合、そこに地震のリスクみたいなものも入ってくるかもしれません。それ以外に、今回我々が学んだことというのは、耐震性だけではなくて、そういうようなさまざまなサステイナビリティを考えていき、そして、その情報をきちんと蓄積していくということの重要性だというようなことではないかと思っております。

3つ目で、将来の人口動態の問題ということになります。当然、不動産のマクロな価値

を決定していくときに、人口の要素というのは非常に重要になってまいります。特に、先ほどの合意形成なども、神戸のときと違って、これからまた、あの地域というのは、もうマクロで、ものすごい勢いで地価が下落していくことがそもそも予測されていたような地域でありますので、マクロな意味での、ダイナミックな意味での地価が下落した中での合意形成を図っていくことの難しさというのは、価値が上昇するので合意形成というのはやりやすいわけでありましてけれども、全体として下がってまいりますので、難しくなってきます。

1つ忘れてましたが、そうすると、合意形成を図るときに、絶対値の、補償の絶対額とか、そういうものとリンクさせて、地価という指標を使ってしまいますと、時間ごとに下落していってしまいますので、絶対値を使ってしまいますと、すごく難しくなってしまいます。そうすると、やはり相対値を、地価という指標も相対的な格差、クロスセクショナルな地価格差というふうに我々は申し上げておりますけれども、時系列的なキャピタリゼーションを見てはやはり難しく、クロスセクショナルなキャピタリゼーションを見ていかないと難しいだろうと。

今度、時系列なダイナミクスに与える影響として、やはり考えなければいけない問題が、人口が単に減っていくということではなく、例えば、日本全体でも、労働人口というふうに考えると、もう2025年には、国連の予測などでは、日本というのは、1970年と同じ水準になっていると。もう復興ができ上がる、想定する範囲というのは2020年とか2025年というふうになっているかと思っておりますけれども、人口が減る速度以上に労働人口が減っていると。あの地域は、もっと早く減っていく地域になりますので、そうすると、先ほどの人々の移動がどうしていくのかということを考えるマストラの問題でありまして、そのようなことを想定して投資を考えていく必要になってくる。いわゆるモビリティがすごく小さい、弱い人たちが多くなる中で、どのような都市づくりをしていくのかということだと思います。

または、リスク構造も変化してきます。欧州が考えているように、海面上昇ということがこれから長期的に起こってくるというのであれば、今の想定リスク、いわゆる津波のリスクというものと、50年後、百年後のリスクというのは全く変わっていることになります。そうすると、やはりE委員がご提案されているような計画の弾力性とか動態性みたいなものというのを担保していかないと、さまざまな問題に対応できないのではないのかなという感想を持ちました。

以上、3点でございます。

【委員長】 どうもありがとうございます。何かありますでしょうか。

【事務局】 ありがとうございます。逐一、すべてについてコメントを申し上げるのは、ちょっと時間がございませんが、いろいろご指摘いただいた中で、国の役割というところについてのご指摘がいくつかあったと思います。

安全に関しては、もう少し自律的に考えたらどうかとか、それから例えば公平性の問題ですとか、情報の蓄積ですとか、いろいろな場面にわたっていたと思うんですけれども、その国の役割ということについて言うと、1つは、今回の災害の対応の、都市計画の対応のポイントというのは、どうも制度論とか、ゾーニングのあり方とか、そちらの話であるというよりは、マネジメント的な進め方、都市計画というものを使ってどう進むという進め方を円滑にしていこうとか、迅速にしていこうとか、そういった補助装置のようなものをうまくやらなければいけないというようなことだろうと思うんですけれども、そういうところを考えながら、現地でどういう計画をどういうふうにつくるのかという個別解をかなり多く生み出していかなければいけない。

そうすると、やはり計画論で、手前味噌のようになりますけれども、やり方としては、1つ、国の直轄の調査で、それぞれ支援するという、その中で、現実的には解が出てきて、今、先生方からご指摘いただいたものについては、1つずつは、調査という言い方がいいかどうか分からないんですけれども、そういったものの中に組み込んでいながら、それから広域性の視点とか、1つ1つの地区割りの調査でなくて、例えば広域的な観点とか、先ほどご説明させていただきましたように、一斉にやる調査の1つのメリットとして出てくる部分だと思いますので、十分そういうものを踏まえながら進めていこうという思いがありますし、それから、その中で出てきている問題点を、個別解ということだけでなく、もう1度還元して、都市計画の制度論に戻していくという作業を、ちょっとこれは先になるかもしれませんが、行っていかなければいけないかなと考えているところでございます。

1つだけ、安全性のところについては、なかなか悩みがありまして、確かに安全ということに関して言うと、何か話し合いで決めるという、まちづくりとか都市計画の根本的な進め方にちょっと相容れないようなところが何かあるのかなというところも、ちょっと疑問としてあります。というのは、安全というのは、割と客観的に決まるような気がしますし、安全であるということの評価して、どういう風に対応するのかというところは、それぞれの算段があるかもしれませんが、ただ生命やそういうものを致命的に関連するところが、話し合いで決めたところは規制するし、話し合いが成り立たなかったところは規制しないでいいというような話になるのかどうかとか、そういうところは、ちょっと都市計画の制度というものの枠組みで考えることになるのか、あるいは、もうちょっ

と違うシステムなのかということも悩んでいるところではございまして、また検討を深めていきたいと思います。

とりあえず、以上です。

【委員長】 ほかに何か、発表された委員で何かございますでしょうか。

【F委員】 じゃあ、よろしいですか。資料2で、ちょっと確認というか、意見なんです、6ページのところの「被災市町村の検討スケジュールに応じた支援項目(イメージ)」ということで書かれているので、あくまでイメージだと思うんですが、復興計画、これはちょうどB委員が帰られてしまったんですけれども、B委員が言われたところの直列の計画になっていると思うんです。やはり迅速にいろいろなことを決めていかなければいけない状況の中で、このプロセスというのはどれだけ全部きちんとやらなければいけないのかというのがちょっと気になっているということがあります。

特に津波のシミュレーションとかは、非常に先ほどG委員もおっしゃられた悩ましい部分だと思うんですが、ぜひこういうのはやっていかなければいけないと思うんですけれども、ただ、震源域の設定とか、防波堤の考え方とかで、いろいろなパターンがあって、おそらく河川のハザードマップみたいに、いろいろな想定のもとで、いろいろなパターンが出てくると思うので、時間もかかるんじゃないかと思うんです。

だから、このあたりのものが直列で、必ず前提にしなければいけないのかどうかというふうなことは、地元の方も結構気にされている部分とかもあったりして、場合によっては、今回の被害の状況、先ほどをGISで見せていただいたようなものが、むしろ直感的にわかるような地域もありますので、そのあたりも柔軟に、どう考えていったらいいかということとか、あと、ぜひこの辺の津波のシミュレーションは、これから被害があるかもわからない、南海・東南海とかで、ぜひ先回りして検討いただきたいことでもあるかなと思います。

質問というか、コメントなんですけれども。

【委員長】 はい、どうぞ。

【事務局】 資料の出し方の意図が別にあったので誤解を招いたのかもしれませんが、先ほど言及させていただきましたけれども、参考資料3、その1枚目をごらんいただくと、今把握している範囲での、それぞれの被災自治体ごとの、ある意味で、復興計画の進み方といいますか、それをまとめて、これは、1つ1つがどうこうということではなくて、実はかなり進度に差があるということを示す意図でつくっているものなんですけれども、それで先ほどもご説明で申しましたように、直列で進めるべきだと考えているというよりは、その段階で、現時点でまず切断した場合には、段階がかなりばらつきがあるわけ

ですけれども、だから国の調査で一斉にやっていることがマッチしないということでもなくて、それぞれの段階ごとにお役に立てますということを表現するために、この6ページの資料をつくったものです。ご懸念のような形で、こういう一定の進みぐあいをこちらで決めて、このとおりにやりなさいという、そういうことではございませんので、当然のことながら、急がなければいけないところは圧縮してやるとか、例えば、前後関係が逆になるとか、そういうことは当然地元の状況においてあると思いますし、むしろそういったことについても、ぜひアドバイスをいただいて、うまく進むようにしていければいいんじゃないかと思っておりますが。

【委員長】 ほかに何かございませんでしょうか。

【H委員】 すみません。私は、きょう、主として自治体レベルの話をさせていただきました。それで宮城県の県の復興会議にも出ておりますので、自治体と県に関してはある程度わかっているわけですが、やはり、きょうたくさん資料を出していただいたんですが、じゃあ国が何をやるかというところが大変いろいろな調査を出していただいたり、それからマンツーマンの支援ということですばらしいと思うんですが、それを超えて国が何をやるかという、そのあたりが見えないので、どのようにその辺をこれからお考えでいらっしゃるのかということが1つ伺いたいことです。

それから、きょう、F委員のこの資料にもありましたけれども、県の計画も、こういう丸でしか出てこなくて、かなりリアリスティックに出しているのはご紹介したような事例ぐらいなんですけれども、私、復興計画というものが文章だけで出てくるということに大変違和感を思っております。県の計画も、宮城県も9月の議会に出すということですが、図面は一切出さないというお話で、それでいいのかということは、これから議論していきますが、ほんとうに、例えば古い話で恐縮ですが、戦災復興計画の日本がお手本としたイギリスのグレーター・ロンドンプランにしても、半分以上図面ですし、とじ込みの付録に、もうこんな大きな図面がきちんと入っていますし、言葉でしたら何とでもなると思います。図面でかくというのは、やはりそれなりの責任と、それから将来に対するビジョンが求められるわけで、そこをすり抜けてしまうというのは、私はとても納得ができなくて、その辺で県とはいろいろな意図的に図面を出していたりするわけですが、そのあたり、復興というものに対する国のスタンスと、それから、こういう具体的な図面に対するご指導なり何なり、そういったものを、今どのようになっているのか、ちょっと伺いたい。

【事務局】 2つございましたけれども、1つ目の国のスタンスということで言うと、確かに、ある意味で、領域を少し専門的に分けながら、例えば、中央防災会議ですとか、それから復興チームでの復興構想会議ですとか、そういったものがいろいろ種々あって、

そういうものが、例えば我々も、今ここでやっているわけですが、そういったものはどういうふうな関係になるのかというところが、地元にとって大変わかりにくいという、そういうご指摘だと思いますので、これはちょっと私の一存ということにはならないかもしれませんが、当然、地元に対して国全体として、一元的に1つのくり方で、こういうようなものであるということをお示しできるような営業的なプレゼンといえますか、そういったものは必要だと思いますし、我々ができる範囲で、それはちゃんとやらなければいけないのではないかなと、これは、すぐにやらなければいけないのではないかなと。今までいろいろ、6月の終わりまで、いろいろ検討が進んでいましたので、今までそれはできていませんでしたけれども、今後それをちゃんとやらなければいけないんじゃないかなと考えております。

それから、2点目の図面の話については、大変悩ましいところですが、例えば、割と震災後、比較的早めに宮城県なんかは動かれて、例えば、少し空間構成を、リロケーションといえますか、そういうふうにするというようなことも含めて、地元とやりとりをされながら、進めようとされていたときに、例えば、新聞に、即地的な地名が出てしまったことでトラブルを呼んだということを知りたんですけれども、ちょっとその部分は、図面というものをどのように出して、その出したものが地元からどう受け取られるのかというところを、国として、「こうしろ」とか「ああしろ」というふうになかなか言えなくて、やはり現場での判断を優先せざるを得ないのではないかなとも思っているところです。

それから、国として何かやれと言っちゃうと、ますます落下傘のように、被災者感情から見てどうなのかという、そういうご指摘も受けていることが、我々として、地元での取り組みをあまり混乱させないようにと、むしろ気を使っている部分でもあります。分けて考えると、地元でどうするかというところと、それから例えば、東京でどう扱うとかというところは、ちょっと場面が違うのではないかなとも思っているところです。

お答えになりましたでしょうか。

【委員長】 今の問題というのは、おそらく、例えば最終的には、各地元にどのくらいの補助金を出せるかということが決まらなないと、どのくらいの規模の、例えば集団移転とかそういうのができるかわからない。だから図がかけないと、何かこう、ある種、両方がめぐりめぐってという感じがしなくもないですね。

実際、私なんか、もうちょっと図面が出てもいいかなというふうには思うんですけども、一方で、図面を出すと、非常に大きな期待を、場合によっては失望を与えてしまうというところが非常に難しいというのはあると思います。ただ、できれば、今回のような

ところでは、やはりある程度の試行錯誤は必要だと思うので、そういう若干あいまいな情報なんだけれども、やはりクリアなイメージを与えるために、あえて出すようなことをしていくということをやっていくべきではないかなと思います。

何かありますか。

【H委員】 一言だけいいですか。今おっしゃられた悩みは当然で、ただ、だからといって、今の状況は、図面をすべて最初からギブアップするという、要するに、悩みが深いからやめますというような感じなものですから、どういうふうに着地させるかということを考えて、要するに被災地があつてのことですから、被災地があつて、文章だけの復興計画というのは、国、市、県、どのレベルでも、私は考えられないということを肝に銘じて進まなければいけないと思います。

【委員長】 ほかに何かありますでしょうか。どうぞ。

【G委員】 さっきのF委員の続きでもあるんですけども、6ページの単線的と言われたフローチャートみたいなやつですけども、私もこれを見たときに、ちょっとそういう感じがしてまして、実は陸前高田市なんかでも、パターンを何通りも考えなくてもよくて、例えば、漁村集落だったら、二、三段、みんなで上に上がるというパターンが基本で、だとすると、もういきなり事業をどうやってやりましょうかというようなところに行ってもいいケースもあるように思います。だから、これはもう地域によって、かなりばらばらですし、あまりこういうところに拘泥しないでもいいのかなというふうに思っていますし、市の中でも、こういうパターンで行く場所もあれば、そうじゃないところもあるように感じています。

それから、H委員の言われた図面の問題は、結構やはり大きな問題で、どこかでは必ず出さなければいけないとは思うんですけども、なかなか委員長が言われたみたいに、ちょっとお互いに鶏と卵みたいになっているところもあつて、検討はもちろん、いろいろなレベルでしているわけですけども、何かここで書いてある復興計画のところでは文章ぐらいにしておきましょうとかということは、現地のいろいろな自治体を見ているとあるみたいですね。ですから、これもやはり地域によってそれぞれで、それまで例えば、どういう計画ができていたかとか、それから、もちろん被害の大きさだとかパターンだとかと、そういうものによって大分変わってくるのかなと、個人的には思っているところです。ただ、どこかでは図面を出さないと前に進まないの、どちらかが腹を決めてというか、出さないとしようがないときが、そう遠くないうちには必ずやってくるというふうには思います。

【委員長】 何かありますか。

【事務局】 ありがとうございます。まさにご指摘のとおりだと思っております、1つは、多分地元も、今この段階に出せないということと、未来永劫出さないということは多分違うと思いますので、出すべきタイミングをはかっているところはあると思いますし、ずっと最後まで出さないということはありませんので、今、お見合い状態という話もありましたけれども、そういうところが早くほぐれて、早く出せるようにするということが我々の務めなのかなと思います。

それから、地域によって違うというところは、例えば、地域の総意がまとまっているようなところで、ほとんどもめないようなところは、どんどん出せばいいんだと思うんですが、意見が割れるようなところは慎重に、外枠から徐々に具体化していくという形で合意形成に至るという、そのプロセスもあると思いますので、そこは、それぞれの判断で行っていくしかないのかなというのが感想でございます。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。大体時間が来ているんですが、最後にこれだけ一言というのはありませんか。よろしいですか。

それでは、本議題についてはこの程度にさせていただきます。

議事次第で、「その他」とありますけれども、何かございますでしょうか。

【事務局】 次回の委員会の開催についてでございますが、調整の上、改めてご連絡・ご案内をいたしますので、よろしく願いいたします。

【委員長】 何かご質問はございますでしょうか。それでは、特になければ、以上をもちまして、本日の審議を終了させていただきます。皆様のご協力に感謝申し上げます。

事務局の方に議事進行をお返しいたします。

【事務局】 それでは、これもちまして、第12回都市計画制度小委員会を閉会いたします。

本日は、ありがとうございました。

— 了 —