

第3章

実現方策

「震災復興グランドデザイン」で提案する、抜本的な市街地改造を実現するには、震災という緊急事態に対応した法律や事業制度の整備、あるいは、膨大かつ集中的な事業の実施に必要となる財源の確保、執行体制の整備など様々な課題がある。

1 法的課題と対応策

阪神・淡路大震災を契機として、特措法が制定されるなど、復興に関する関係法令の整備が行われた。

しかし、高度に過密化した東京が被災した場合は、甚大な被害が想定されることから現行の仕組みだけでは、迅速かつ円滑な復興は不可能である。

迅速かつ円滑な復興を果たすとともに、「震災復興グランドデザイン」が目標とする、「被災を繰り返さない、環境と共生した国際都市東京の形成」を実現するためには、抜本的な法改正など、新たな法制度の構築が不可欠である。

その基本的共通認識としては、「土地の利用は公共の福祉が優先する」との土地基本法の理念を改めて再認識する必要がある。

こうした理念のもと、今後、「震災復興グランドデザイン」を実現するうえで明らかにされた法的課題と対応策を踏まえて、国に対して復興に関する法制度の整備拡充を要請していく。

(1) 広域インフラ・市街地整備の推進

大規模な被災に対応する新たな事業制度の創設、公共の福祉を優先する土地利用規制などの私権制限の強化及び都市計画等の手続きの迅速化が必要である。

① 新たな事業制度等の創設

ア 「新復興土地区画整理事業」の創設

延焼などにより、広範囲にわたり被災が生じる木造住宅密集地域は、宅地規模が狭小なうえに借地権など権利関係が複雑なことから、減歩^{*13}や照応の原則^{*14}に基づく従来の土地区画整理事業では、安全で良好な環境を備えた市街地へ抜本的に再生していくことは困難である。

このため、こうした地域を対象に都市計画道路や公園などの公共施設と、宅地の整備を迅速かつ計画的に行えるよう、新たな土地区画整理事業を創設する必要がある。

この場合、土地収用の適用方法の違いにより、2つの方法が考えられる。

(ア) 全面買取型

第二種市街地再開発事業^{*15}と同様に、全ての宅地を収用の対象とし、事業者が全て買取する。ただし、事業計画決定後、一定期間内に従前の所有者と借地人それぞれから「宅地の譲り受けの申し出」があれば、照応の原則を考慮のうえ、従前の宅地価格に相当する宅地を提供する。

なお、宅地の提供は、都市計画決定された敷地面積の最低限度に基づいて行うが、最低限度に達しない狭小宅地については、共有化以外は、土地の譲り受けの申し出はできないこととする。

なお、土地所有者と借地人は別々に土地の譲り受けをできるようにする。

(イ) 街路・区画整理合併型

街路整備事業と土地区画整理事業の合併事業を制度化するもので、都市計画道路用地は買収事業により、その他の道路などの用地は区画整理事業の減歩により確保する。

収用できる宅地は都市計画道路の部分と、建築物の敷地面積の最低限度に満たない宅地で共有換地への申し出がない場合に限る。

最低限度に満たない狭小宅地については、共有換地を行う。共有換地を希望しない場合は、買収又は土地収用を行う。

なお、土地所有者と借地人は（ア）の全面買収型と同様別々に土地の譲り受けをできるようにする。

イ 「震災復興地区計画」の創設

被災地の復興は、道路など公共施設と宅地が一体的に整備される土地区画整理事業等の面整備事業が望ましいが、従前のまちづくりの経緯や公共施設の整備水準、あるいは被災建築物の分布など、被災地の状況によっては、地区計画的手法が適切な地域もある。ただし、現行の地区計画は、震災からの復興を想定したものではないことから、地区施設の迅速な整備や被災地の様々な課題に適切に対応していくことが難しい。

このため、新たに「震災復興地区計画」を創設し、道路など地区施設の迅速・確実な整備や、敷地面積の最低限度、あるいは建築の構造や壁面線の制限など、質の高い空間の創出に必要な規制・誘導策が、地区の状況に応じて柔軟に適用することができ、さらに復興後、良好な環境を将来にわたって維持していくことも定められる制度とする。

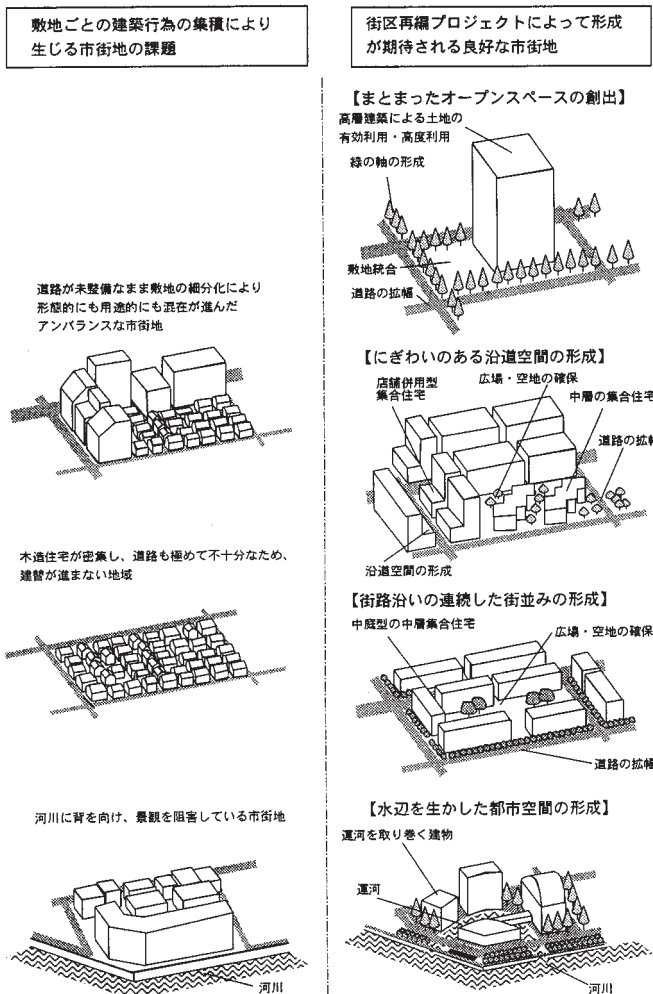
- *13 減歩：土地区画整理事業において、施行地区内の宅地の区画形質の変更に際し、換地の面積が従前の面積に比べて減少すること。
- *14 照応の原則：土地区画整理事業において換地を定める場合に、従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならないとする原則。
- *15 第二種市街地再開発事業：都市再開発法に基づく市街地再開発事業のうち、管理処分方式をとるもの。管理処分とは、施行地区内の土地及び建築物に関する施行者が買収又は収用し、従前の権利者の希望により施設建築物及び敷地に関する権利を与える手法のこと。

特に、災害を繰り返さない環境と共生した都市づくりを進める観点から、復興後の良好な環境を維持していくことは極めて重要である。したがってこの震災復興地区計画は、被災後の面整備事業など復興まちづくりを行う地区においては、原則として全ての地区で策定を義務づけていく必要がある。

ウ 街区再編プロジェクトの導入による整備促進

倒壊など部分的な被害が生じるセンター・コア地域で、敷地の細分化や道路が狭いなどのために土地の有効利用が阻害されている地区、あるいは木造住宅密集地域は、街区全体の再編により質の高いビジネス環境や都心居住プロジェクトを積極的に推進していく必要がある。このため、街区単位で建築物の形態や容積率のコントロールを行いながら街区再編プロジェクトを誘導する新たな制度を創設する必要がある。

図表2-23 <街区再編プロジェクトの効果(例)>



資料：
都市計画審議会
答申
(H13.3.30)

② 新たな土地利用規制の導入

ア 建築制限の強化

震災後においては被災者の自主的な復興が基本であるが、建築等のルールが無いまま自主復興が進められると無秩序な建築により、良好な環境や防災性の高い市街地が形成されないなど将来の都市づくりに禍根を残すおそれがある。

現在、発災から2か月間は、建築基準法により一定規模以上の建築行為を制限することができ、また、復興事業の計画策定までに時間を要する場合には、「特措法」により、発災から2年間で限度に建築規制ができることとなっている。しかし、「特措法」の規制対象は、政令において300m²以上の敷地とされているため、小規模な宅地が多い木造住宅密集地域（木造住宅密集地域整備促進事業地区内の100m²未満の敷地の割合が約43%）では、円滑な復興が期待できない。

このため、建築制限を行うべき敷地の面積制限は、地域の実状によって異なることから敷地面積を引き下げ、その適正な規模を東京都が条例に基づいて制定できるようにする必要がある。

イ 狭小宅地解消に向けた土地利用規制の強化

復興にあたって質の高い都市空間を創出するには、狭小宅地の解消を図る建築物の敷地面積の最低限度規制を導入する必要がある。このため、復興地区計画の策定にあたっては、敷地面積の最低限度規制を導入していく必要がある。

また、現在、都市計画で敷地面積の最低限度を定めることのできる用途地域は、第一種低層住居専用地域、及び第二種低層住居専用地域である。しかしながら、大きな被害が想定される東京の木造住宅密集地域に指定されている用途地域については、その多くが第一種中高層住居専用地域や第一種住居地域及び準工業地域である。こうした地域では、敷地面積の最低限度による建築のルールがないまま自主復興が進められると、ミニ開発が乱用され狭小宅地解消など質の高い都市空間の創出が困難となる。

このため、第一種中高層住居専用地域等の他の用途地域にも、建築物の敷地面積の最低限度を都市計画決定できるようにする必要がある。

ウ 新たな防火地域制度の創設

木造住宅密集地域であっても焼失や倒壊など被災が部分的な地域は、被災を機に新たな火災への備えを万全にして防災性の高い市街地を形成していく必要がある。

このため、建築構造について、防火地域と準防火地域の間隔的な規制を行う新たな

防火地域制度の創設を図り、専用住宅も含めて少なくとも、準耐火建築物以上とすることを義務づける。なお、この場合、建設コストを軽減するため、建ぺい率の緩和や税制との連動などの方策を併せて講じる必要がある。

③ 事業の円滑な推進に向けた手続きの迅速化

ア 復興時の都市計画手続の多様化

震災後の非常時には、都市計画の閲覧や意見書の提出等、居住者の参加の機会が狭められるおそれが想定されるが、非常時には平常時にも増してより速やかな都市計画手続きが求められる。

このため、都市計画案の公告縦覧や意見書の提出については、非常時であることを考慮して、ファックス、インターネット、Eメールなど多様な方法を活用し、手続きの迅速化を図っていく必要がある。

イ 復興時の土地区画整理事業の事業計画手続を迅速化

市街地再開発事業の事業決定には、都市計画審議会による意見書審議が必要とされていないが、土地区画整理事業の事業決定には、都市計画審議会による意見書審議が必要とされており、事業化に時間を要する。また、土地区画整理審議会委員は選挙で選出し任命することになっているが、震災時は選挙権者が分散しているなど混乱状況が想定され任命までに時間を要する。

意見書が不採択になった場合は、その旨を意見書提出者に通知することとされているが、震災復興の非常時には、住所の特定などに相当の時間を要する。

このため、都市計画の決定手続きに引き続く、事業計画の決定手続きでは、緊急性を考慮して意見書の審査は知事が行うようにし、土地区画整理審議会委員は、緊急性を考慮し、選挙ではなく知事が任命することも可能とするなど事業手続きの迅速化が図られるようにする必要がある。

ウ 東京都による被災市街地復興推進地域の指定

大被災地域を対象に復興事業を実施する区域は、特置法に基づく被災市街地復興推進地域の指定を行うこととなっている。現在は、区市町村の権限であるが、広域性・一体性など大都市東京の特殊性の観点から、他の自治体と異なる対応が必要である。

このため、特措法により、東京都においても、区市と協議のうえ、被災市街地復興推進地域を指定できるようにする必要がある。

(2) 時限的土地利用制度の創設等

迅速で円滑な復興を図るためには、従前のコミュニティや地域経済の維持・回復に努めていく必要がある。このため、早急にがれきなどの処理を行うとともに、本格的な復興までの緊急避難的な生活の場として、復興事業などに支障のないよう計画的に、住宅や店舗・事業所などからなる時限的市街地を設置する。

時限的市街地の建設用地は、公有地を優先するが、それだけでは不足することが想定されるため、民有地を利用することが必要となる。災害救助法に基づく公用負担の制度では、災害対策用地として民間の宅地または建物を強制使用することができる。しかし、復興に要する期間、宅地を使用する場合については、災害救助法の救助の趣旨に合わないことから、同法に基づく公用負担の制度を利用することは困難である。このように民有地を借り上げるには、地権者の同意を得なければ用地確保ができないことが考えられる。

このため、時限的市街地は、本格復興までの期間に限って都市計画法の一団地の住宅施設として位置づけ、建設用地の確保を図ることができるようにする必要がある。

(3) 住宅の確保に対する制度の創設

① 住宅再建のための「共済制度」の創設

現在、生活に困窮する被災者に対する生活支援策として、「災害者生活再建支援法」に基づく諸対策が制度化されているが、住宅再建に対する支援策は含まれていない。平成9年に行った被害想定においては、前例のない甚大な被害が発生し、多くの人々が住宅を失うため、見舞金や義援金による経済的支援策では不十分である。

このため、国民的合意に基づく新たな仕組みとして、住宅所有者の負担により、将来の災害に備える「共済制度」を創設する必要がある。

② マンション建て替え促進制度の創設

震災復興時のマンション建替えについては、権利関係が複雑であるとともに、建替え資金の調達能力に格差があるため、建替えに向けた合意形成が難しい。また、被災した分譲マンションの建替えは、被災した権利者が分散居住してしまうため、議決要件を満たすことが困難である等の課題がある。

また、一部滅失の場合、建替えの要件として修繕に「過分の費用」が必要となる場合とされているが、その内容が明確でないため、建替えの成否の判断が困難となっている。

このため、マンション建替え事業主体の明確化、抵当権や賃借人等に対する権利の保全、建替えに向けた合意形成から事業実施に至る間のきめ細かい総合的な支援を内容とする「マンション建替え事業法」を創設し、円滑な復興を図っていく必要がある。

③ 半壊住宅の修理に関する補助制度の充実

災害により半壊又は半焼の被害を受けた住宅は、居住のために必要最小限度の部分を応急的に補修し、居住の安定を図ることが有効である。しかし、災害救助法に基づく住宅の応急修理は、補助基準が厳しく、阪神・淡路大震災時には効果的に機能しなかったとの指摘もある。

このため、修理方法やその期間、国庫負担額の見直しなどを行う必要がある。

④ 民間借り上げ制度の創設

現行の災害救助法では、災害のため住宅を失った被災者のうち、自らの資力では住宅を確保できない者に対し、応急仮設住宅を供与し、居住の安定を図ることとされている。しかし、応急仮設住宅を大量に建設するには、時間を要するため、民間住宅の空き家を活用することが有効であるが、有償借り上げは認められていない。

このため、民間住宅の借り上げに対する国庫補助を可能とする制度化が必要である。

2 復興財源の課題

復興には極めて多額の費用が必要となるが、復興に必要な財源の確保について、平常時から検討しておかなければ、迅速な復興は成し得ない。

(1) 復興に必要な費用

本グランドデザインで示す復興事業を対象に、基礎的な復興事業費を試算すると、

- ・一般道路・公園などの広域インフラ整備費 3兆4千億円
- ・市街地復興に必要な土地区画整理事業・市街地再開発事業費 5兆7千億円合計で、

約9兆1千億円程度が必要になると推計される。

復興事業費の内訳

広域インフラ整備	規模	単価(億円)	金額(億円)
道路整備	53km	140	7,400
道路拡幅(10m)	11km	70	800
鉄 道	14.5km	145	2,100
公 園	312ha	—	8,300
沿道緑地	245ha	50	12,300
河川緑地	42ha	50	2,100
スーパー堤防	26.2km	50	1,300
合 計	—	—	34,300

市街地整備	規模	単価(億円)	金額(億円)	
土地区画整理事業	3,480ha	14	48,700	
市街地再開発事業	120ha	—	8,000	
	公 共	40ha	150	6,000
	組 合	80ha	25	2,000
合 計	3,600ha	—	56,700	

(2) 対応策

東京は、その規模の大きさだけでなく、日本の首都であり、経済の中枢を担っていることから、その被災は、国の内外に計り知れぬ影響を及ぼすこととなる。したがって、復興に際しては基本的には国の財政支援が不可欠であるが、東京都自ら復興を想定して行財政基盤を確立しておくことも重要である。

そのため、歳出全般にわたって徹底した見直しを行うとともに、都債への依存からできるかぎり早期に脱却するなど、財政の健全化を確保・維持することが必要である。また、国から地方への権限のさらなる移譲とともに、税財源の移譲を抜本的に行う地方財政制度の改革が不可欠である。

なお、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて提案されている、地方交付税の一定割合を災害関連経費として位置づけ「災害財源ファンド」としてリザーブすることなども、早急に検討しておく必要がある。

3 執行体制の準備など

迅速かつ円滑な都市復興のためには、都及び国・区市・近隣県市の責任や役割分担、連携方策、さらには執行体制などを確立しておく必要がある。

(1) 役割分担と連携方策

直下型地震は首都圏メガロポリス（南関東地域）のどこで発生するかその場所を特定できない。そのため、東京都は当然のことながら、区・市や近隣の区市さらには国等においても、復興に対して、今からそれぞれの責任と適切な役割分担のもと緊密な連携体制などのあり方を検討し、現行の法制度や自治体の枠を超えた非常時における万全な執行体制を構築しておく必要がある。

これまでも、七都県市相互応援協定を締結しているが、基本的には、救急・応急等の対策が中心である。今後は、都県境を越える復興の課題に対しても、国や七都県市の参加のもとに、実効性を確保できる体制づくりを行っていかなければならない。

その場合、東京都は、震災復興の連携体制の中心的な役割を果たすことが必要である。

① 区市との分担と連携

多くの区市において震災の予防措置としての防災都市づくりなどを実施してきたが、今後は予防対策をさらに一歩進めて、震災後の迅速かつ円滑な復興に向けて、復興整備条例の制定や地域復興計画を盛り込んだ「震災復興マニュアル」の策定など、危機管理への対応に万全を期す必要がある。

また、原則として区市が復興のための都市計画事業者となることを考慮すると、現在実施している防災都市づくり推進計画に基づき、小規模な区域であっても土地区画整理事業などを具体的に進めることが必要である。東京都は区市に対して今後においても都との一層の連携のもとで、これらの課題への取り組みを主体的に進めることを要請していく。

② 近隣県市との連携と協力

首都圏メガロポリスを構成する近隣県市との連携体制の構築も重要である。発災直後の調査や復興計画立案、復興事業の執行面などに関しても協力を得られる体制を構築し、機動的・効果的な取り組みが行えるようにする必要がある。

③ 国との連携

政治・経済の中心である首都東京の被災は、日本だけでなく世界にも影響を与えることから国が復興にどう取り組んでいくのか、関係自治体との協力体制などをどう構築しておくかなど、国自身の責任や役割分担のあり方について早急に検討する必要がある。

また、東京都としても国に対し迅速な復興に向けて、計画や事業に必要な法律や制度の創設、復興に要する財源確保方策などを求めていくほか、国道や河川等、国の直轄事業への機動的・主体的な取り組みを要請していく。

(2) マンパワーの確保

復興事業の全てを一時に事業化する必要があり、マンパワーが絶対的に不足する。マンパワーの不足を補うためには、都市基盤整備公団や（財）東京都新都市建設公社などのほか、民間の活用が不可欠である。震災後に民間の協力を求めるのではなく、平常時の今から防災都市づくりにおいて、都民・企業・NPO等、公団・公社に対してまちづくりへの積極的な参画を求めていく。

このことによって、多様なセクターの参画するまちづくり協議会などが、平常時から組織化されることが重要であり、そのまちづくり活動が非常時の行政と住民の信頼関係の礎となる。

例えば、阪神・淡路大震災の復興において、「すまい・まちづくり人材センター」が、コーディネーターやコンサルタント派遣などを通じて、復興に大きな役割を果たしたように、土地区画整理事業やその他のまちづくり事業に携わった経験のある人々の活用を図るシステムの構築を検討していく。特に、阪神・淡路大震災において、復興事業に実績のある都市基盤整備公団の参画を得る必要がある。

(3) 地籍調査の推進

土地に関する正確な情報の地籍は、震災後の復興を速やかに進めるためのみならず、平常時の都市づくりを円滑に進めるうえでも、大変重要である。

そのため、都内においてはその実施率が現在17パーセントにとどまっている地籍調査を強力に推進する必要がある。