

## 研究ノート

# 被災者の生活と生業の迅速に再生するための仮設建物の新しい整備手法

—首都直下地震対応で東京都が検討している「時限的市街地」の具体化について—

佐々木 晶二

## 1. はじめに

阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、能登半島地震など大規模な災害から復興の過程では、近年、必ず仮設住宅や仮設店舗などの仮設建物が供給されるとともに、改善の課題が指摘されてきている。

一方で、東京都においては、大規模災害に備えた事前復興のためのマニュアルづくりや都職員や区市町村職員向けの都市復興訓練など、全国でも最も先進的かつ具体的に事前復興の取組を実施している。この訓練などの実施過程を通じて、仮設建物のあり方について、全国的にも先行して検討が進んでいる。

具体的には、これまでの応急仮設住宅、仮設工場、仮設店舗などが根拠となる制度や所管省庁が異なることからバラバラにされた仮設建物を統合して、東京都は、「時限的市街地」（被災地において、住宅、店舗、事務所、工場など被災地の状況にあわせて必要となる機能を仮設の段階で複合的に整備する計画論、以前は仮設市街地という用語を用いていた）を提案している<sup>1</sup>。

この「時限的市街地」の目指す目的は、

1)被災者の早期の生活再建と生業の再生を実現するため、被災地又はその近くに、できるだけ早期に居住など都市機能を仮設建物として整備すること

2)その際には、住宅だけでなく生活や生業に必要な機能（商業、工場など）を一体的に整備すること

というものであり、首都直下地震に限らず、南海トラフ巨大地震での復興過程でも十分に参考になる手法と考えられる。

また、この「生活と生業の場を被災地の近くでできるだけ早く立ちあげる」という目的は、首都直下地震等の大規模な災害だけでなく、能登半島地震などの全国的な視点からみれば被害がそこまで大きくなくても、その地域の経済社会規模に照らした災害の悪影響は深刻で、生活と生業を早く再生しないと地域経済社会が必然的に衰退してしまう場合にも、合致すると想定される。

以上のとおり、「時限的市街地」は日本が将来受けるであろう大小様々な災害に対する復興計画として有益な切り口となる可能性を有している。

筆者は、東京都が主催する都職員及び区市町村職員に対する都市復興訓練に指導員として参加し、具体的に「時限的市街地」を被災地において実施するための手法などについて、都職員等と議論を

<sup>1</sup> 東京都「市街地の事前復興の手引」（2015（平成 7）年、以下「東京都手引」という。）  
[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/bosai/pdf/shuto\\_01.pdf](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/bosai/pdf/shuto_01.pdf)  
参照。

重ねてきている。これを踏まえて、本稿を通じて、災害からの復興計画に携わる国、地方公共団体職員、民間の専門家などのみなさんに、その検討状況を共有するものである。

## 2. 東京都における「時限的市街地」の整備手法のイメージとその課題

### (1) 現時点における「時限的市街地」の整備手法

東京都手引では、本稿の文末に別紙として掲載した4つのイメージ図で示されるように、市街地再開発事業の施行区域、又は土地区画整理事業の施行区域内において、被災地短期借地権制度を活用しつつ、いわゆる事業仮設を建設することを想定している。

### (2) 東京都手引における「時限的市街地」の整備手法の課題

第1に、東京都手引は2015年に作成されていることから、2011年の東日本大震災の復興計画・事業として活用された一団地の津波防災拠点市街地形成施設（予算名：津波防災拠点整備事業）、原子力災害被災地で活用されている一団地に復興再生拠点市街地形成施設など、都市施設として国の補助を受けて全面買収する事業と、「時限的市街地」の組みあわせを想定していないことが課題である。

第2に、市街地再開発事業又は土地区画整理事業の施行地区内での事業仮設を前提とすることの課題である。

例えば、市街地再開発事業の施行区域内（＝高度利用をする建物の足下の敷地）に時限的市街地を整備するのは、再開発事業の工事施工を想定すると非現実的な場合が多いと思われる。また、事業仮設は、施行地区内に設けた場合には、工事の開始時点で撤去する必要があるが、被災者等が事業竣工後に土地又は建物を利用する間にはタイムラグ（2、3年から数年）があるにもかかわらず、その点についての十分な配慮がされていない。（なお、事業仮設を周囲の他の公有地や民有地で作る場合にはこの問題は生じないが、首都直下地震などを想定すると、このような事業仮設をつくる

べき公有地や民有地はなかなか存在しないことから、これを前提にして施行地区内の時限的市街地をモデル例として議論しているはずである）

この問題は、事業仮設からさらに一旦別の仮設住宅等に移れば解決はするものの、一旦事業仮設に入った被災者を受け入れるための仮設住宅などの制度が現状では存在しないこと、さらに、被災者にとっては、事業仮設→別の仮設→本設の住宅や事務所等という移転・引っ越しを求めることになり、被災者の物理的・精神的な負担が大きいことも課題である。

第3に、被災市街地短期借地権の活用方法についてである。

被災市街地短期借地権は、東日本大震災を受けて2013（平成25）年に制定された大規模な被災地における借地借家に関する特別措置法第7条において創設された制度で、通常の借地借家法の借地権の存続期間や更新ルールの例外として、5年以下の相続期間とし更新がない内容のものである。

被災した地権者にとっては、5年後には必ずかえってくるという意味で、借地にだしやすい一方で時限的市街地として当該借地を活用した場合には、5年経過後にはかならず仮設住宅等を撤去して土地所有者に返還することが必要となる。しかし、東日本大震災などの仮設住宅等の例をみると、復興事業の遅れに伴い5年以上の仮設住宅の居住期間が発生することも稀ではないことから、5年の存続期間はかからずしも使いやすい制度とはいえず、どうしても土地を買収できない場合などの補足的な措置として活用すべきである。このような被災市街地短期借地権の特徴と制約を十分に配慮出来ていない点も課題である。

## 3. 「時限的市街地」をより実現可能性の高い形で展開する提案

### (1) 「時限的市街地」の実現可能性の高める視点

「時限的市街地」は被災地の近くで生活と生業の場を迅速に仮設の形で整備するという一方で、首都直下地震以外の他の大規模災害でも汎用性のある政策目的であることは間違いがないと考える。

この場合には、第1に、時限的市街地の特徴である、住宅だけでなく、工場、店舗などの被災地における生活と生業の再生に必要な複合的な用途を一体的に整備することができる仕組みとする必要がある。

第2に、東京都心だけでなく、全国の市街地においては、公園などの公有地が不足していることから、生活と生業の場としての仮設住宅や仮設店舗・事務所等を一体的に整備する具体の場所が不足しがちであり、さらに、公園や学校のグラウンドなどは一時的な利用は許容しつつもできるだけ早急に元の用途に回復する必要がある。この問題を解決する切り口としては、公有地の拡大を復興事業のなかで一体的に実施しつつ、既存の公有地と

新たに確保する公有地を組みあわせながら、時限的市街地を整備していくことが解決の方法となる。

第3に、既述のとおり、被災者の生活や生業を迅速に再生しつつ、持続性を持たせるためには、仮設の住宅や店舗等について、必ずしも期限を限定せずに、一定期間の半恒久的な利用の可能性を認める制度設計も重要である。

(2)「時限的市街地」の実現性を支える新しい復興制度

上記(1)であげた項目のうち、第2の復興事業のなかで公有地を整備する手法として、用地費、公共施設整備費、建物の公共的空間整備費を補助する一団地の津波防災拠点市街地形成施設（予算

表1 東日本大震災で活用された一団地系の用地買収補助事業

	都道府県名	都市計画区域名	市町村名	地区名	面積 (ha)
一団地の津波防災拠点市街地形成施設	岩手県	宮古	宮古市	中心市街地地区	1.6
	岩手県	宮古	宮古市	津軽石地区	1.2
	岩手県	大船渡	大船渡市	大船渡地区	10.4
	岩手県	陸前高田	陸前高田市	高田南地区	22.9
	岩手県	陸前高田	陸前高田市	高田北地区	18.7
	岩手県	釜石	釜石市	鶴住居地区	10
	岩手県	釜石	釜石市	東部地区	29.8
	岩手県	大槌	大槌町	安渡地区	19.9
	岩手県	大槌	大槌町	町方地区	4.4
	岩手県	山田	山田町	山田地区	6.6
	宮城県	石巻広域	石巻市	須江地区	21.1
	宮城県	石巻広域	石巻市	石巻駅周辺地区	3
	宮城県	石巻広域	東松島市	東矢本駅北地区	5.7
	宮城県	石巻広域	東松島市	野蒜北部丘陵地区	3.3
	宮城県	石巻広域	女川町	女川浜地区	7.6
	宮城県	仙塩広域	塩竈市	港町地区	3.2
	宮城県	仙塩広域	多賀城市	八幡地区	15.5
	宮城県	気仙沼	気仙沼市	赤岩港地区	19.9
	宮城県	気仙沼	気仙沼市	朝日町地区	5.8
	宮城県	山元	山元町	新坂元駅周辺地区	9.8
	宮城県	山元	山元町	新山下駅周辺地区	37.4
	宮城県	志津川	南三陸町	志津川地区	41.5
	福島県	いわき	いわき市	小名浜港後背地	10.9
福島県	相馬地方	新地町	新地駅周辺	26.1	
一団地の復興再生拠点市街地形成施設	福島県	富岡	大熊町	下野上地区	42.5
	福島県	富岡	大熊町	大川原地区	18.3
	福島県	双葉	双葉町	双葉駅西側地区	23.9
	福島県	双葉	双葉町	中野地区	49.6
	福島県	浪江	浪江町	浪江駅周辺地区	11.6

名:津波防災拠点整備事業)が、東日本大震災において24地区で実施されている。また、原発被災地である福島県浜通り地域では、一団地の復興再生拠点市街地形成施設という名称で4地区で実施されている。なお、これらの一団地系の都市施設については、大規模災害からの復興に関する法律第41条において津波、原発災害に限定される大規模な災害一般を対象とする「一団地の復興拠点市街地形成施設」として対象をすべての自然災害に拡大している。なお、以下では、「一団地の復興拠点市街地形成施設」として総称する。

この一団地系の都市施設事業は、都市施設の目的が復興の先行的な拠点となるという機能に着目した制度となっており、用途の限定や事業主体の公民などの限定がないことから、(1)の第1の課題である複合的な用途の実現も同時に可能としている。既に上物が実現している東日本大震災の一団地津波防災拠点市街地形成施設における建物用途は以下のとおりであり、多様な用途が実現している。

また、一団地の復興拠点市街地形成施設の都市計画決定については、都市計画で定める事項のうち、内容が固まった事項を先に定めて後から追加的に計画事項を定めることが以下の引用する都市計画運用指針において、述べられており、実際にも東日本大震災の際の都市計画決定で段階的に計画事項を定めることが行われている。この点も、迅速に都市計画決定することは必要となる時限的市街地に活用する際のメリットとなる。

【都市計画運用指針 287 頁】

具体的には、早期に都市計画決定する必要がある一方で、復興に当たって目指す市街地像の全体や詳細が明らかでないといった状況も想定されるため、都市計画決定に当たって柔軟な対応をとることが望ましく、例えば、まずは早期の事業の実施が見込まれる区域を対象に都市計画決定し、その後の状況の進展に応じて、都市計画の変更を行い、区域を拡大することや、建築物の高さの制限等の都市計画において定める事項について、目指す市街地像が明らかとなる段階に応じて、都市計画の変更を行い、その必要な詳細化を図るといった方法等が考えられる。

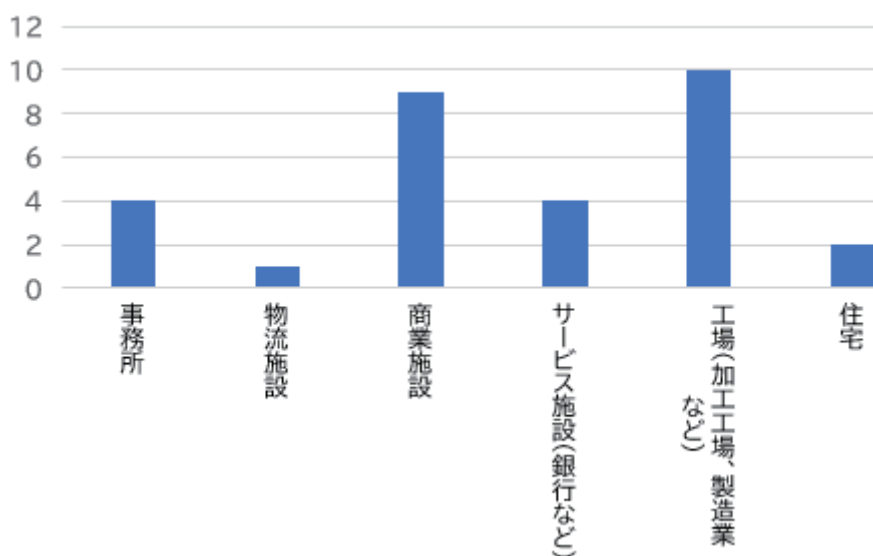


図1 一団地の津波防災拠点市街地形成施設に整備された建物用途件数

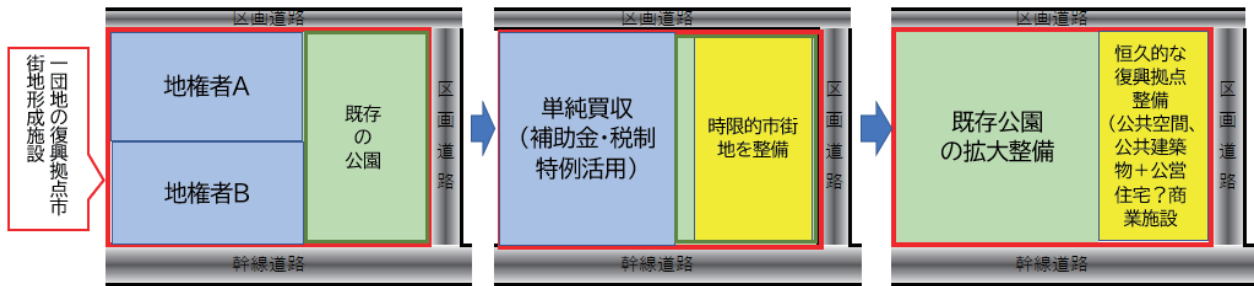


図2 公有地に隣接して時限的市街地を整備するタイプ（原則型）

次に、上記（1）の第3であげた仮設住宅等について、ある程度の恒久的利用を可能とする制度設計については、2016（平成28）年の熊本地震の応急仮設以降、余震が予想される場合などについて、RC基礎の応急仮設住宅の建設が可能となっており、その一部については、町有住宅として恒久的な住宅として活用し続けている<sup>2</sup>。同様のタイプが、能登半島地震においても、まちづくり型又はふるさと回帰型として供給されている<sup>3</sup>。

以上のとおり、時限的市街地の実現に必要な、（1）で既述した3項目については、「一団地の復興拠点市街地形成施設」の創設と、災害救助法の運用改正による応急仮設住宅の改善を前提とすることで解決が可能となっている。

以下では、特に、一団地の復興拠点市街地形成施設と他の復興事業などの組みあわせなどを踏まえて、具体的に時限的市街地の整備、さらにその後の恒久的な復興市街地の整備の進め方について述べる。

#### 4. 「時限的市街地」とその後の恒久的な市街地の進め方

##### （1）公有地に隣接して時限的市街地を整備するタイプ

（1）3. で述べたとおり、用地費等が補助対象

<sup>2</sup> 以下の資料参照。

<https://www.kiwoikasu.or.jp/data/fa435653568bf88a378ab7ad95ed79b.pdf>

<sup>3</sup> 以下の資料参照。

<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kenju/saigai/r6oukyuukasetusujyutaku.html>

となる「一団地の復興拠点市街地形成施設」を前提にすると、文末別紙の東京都手引のように、市街地再開発事業又は土地区画整理事業を施行する地区を前提にすることなく、むしろ、時限的市街地を早急に整備し、段階的に恒久的な利用に展開することを想定すると、既存の公園など公有地に隣接して用地買収を地権者から地方公共団体が行う方式が、最も単純な原則型として想定される。そのイメージ図は、図2のとおりである。

このタイプのメリットとしては以下の点にある。

- 1) 既存の公園などの公有地部分に災害直後から、住宅、店舗等の複合的な機能をもつ時限的市街地を整備することができること
- 2) 周辺の土地を買収して、もともとあった公園などの公有地の機能も拡充を復興事業の過程で図ることができること
- 3) 当初の公園等の公有地の部分と買収した土地の部分で機能分担を再整理することによって、時限的市街地を活かしながら段階的に恒久的な復興拠点への展開することができること

##### （2）少数の売却拒否地権者がいる場合の対応タイプ

（1）の原則型の課題としては、公園などの公有地の周辺の地権者の土地が円滑に買収できない可能性があることである。この場合には、一団地の復興拠点市街地形成施設の区域内で簡単な土地交換を行うことによって売却拒否地権者の意向を踏まえつつ、時限的市街地とあわせて、既存の公園などの公有地の機能拡充を図る方法である。

具体的なイメージは図3のとおりである。

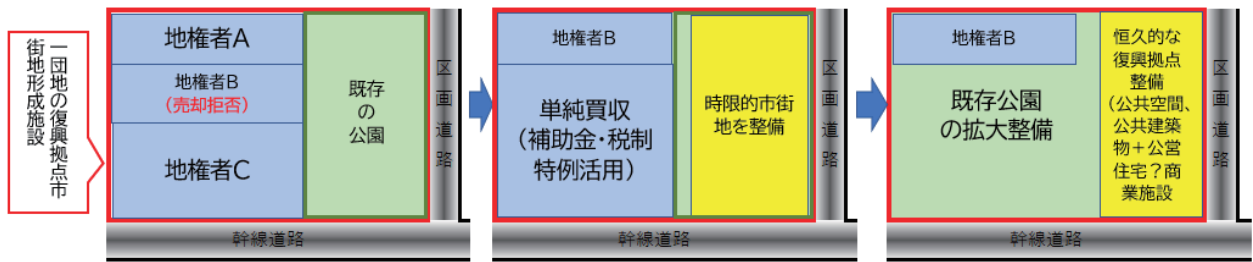


図3 少数の売却拒否地権者に対して土地交換で対応するタイプ

このタイプの場合には、税制対応が気になるものの、平時であっても。都市施設は収用対象事業であることから、買収土地と代替地の交換については、所得税等の買換特例と不動産取得税の免税措置があることから、平時レベルにおいても、ほぼ問題がないと考えられる。

いことから、大規模な災害が発生してから、半年は最低限、仮設住宅や店舗等の建設に着手することができない。その意味では、ある程度の期間持続する恒久的な復興拠点を整備する手法としては有効であるものの、時限的市街地の整備手法として活用することには課題がある。

(3) 広範囲に売却意向のある土地と売却意向のない土地が散在している場合のタイプ

この場合には、1つの手法としては先行して土地区画整理事業を実施して仮換地指定で時限的市街地とする地区に仮換地を集約して、買収を地方公共団体が行うタイプである。これは、既に東日本大震災の際の大船渡市などで実施されている。イメージ図は図4のとおりである。

そこで、上記(2)の一団地の復興拠点市街地形成施設の少数の売却拒否地権者のタイプを、より多数の売却拒否地権者がある場合にも活用するタイプを検討する。この場合には、道路などの収用事業を実施する場合と同様に、一団地の復興拠点市街地形成施設の区域内での売却拒否地権者に相当する面積の土地を、当該一団地の復興拠点市街地形成施設の区域外で先行的に代替地として買収し、その土地との交換を実施するタイプである。イメージ図は図5のとおりである。

ただし、この手法では、土地区画整理事業を立ち上げて仮換地指定をしないと用地買収ができない

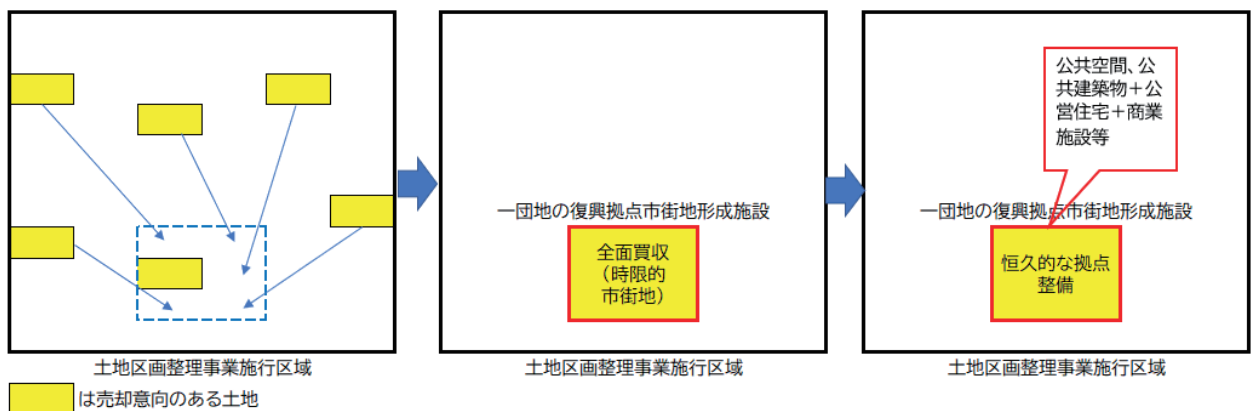


図4 土地区画整理事業で土地を集約するタイプ  
(備考) このタイプでは、既存の公園などを描くことは省略している。

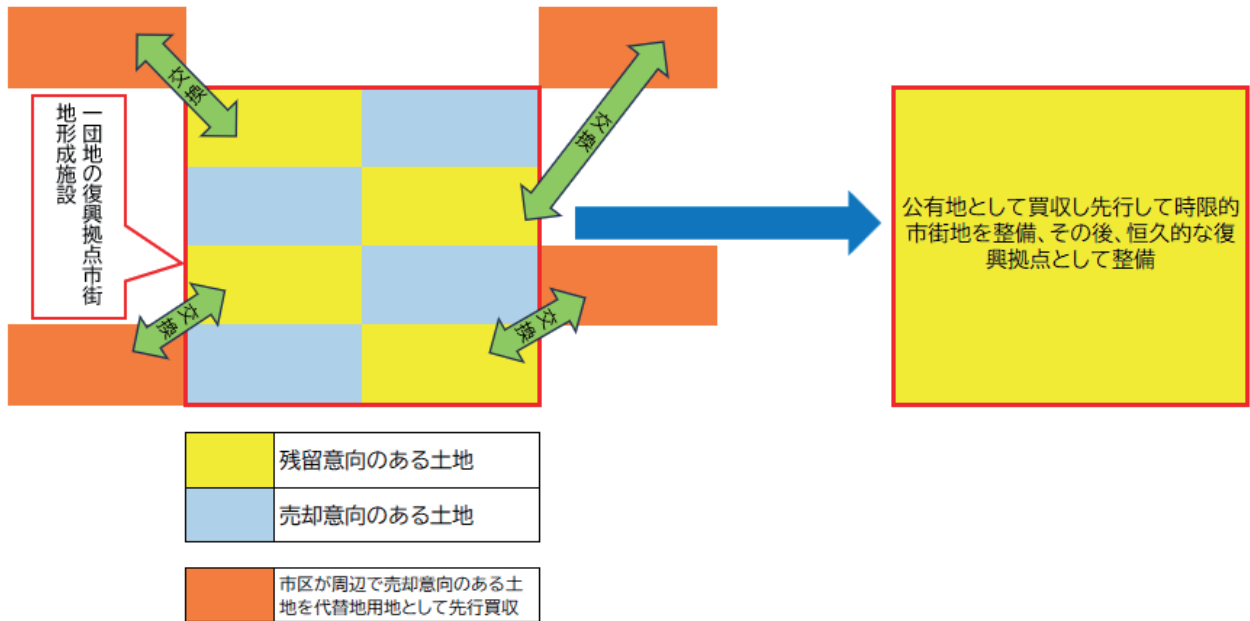


図5 一団地の復興拠点市街地形成施設の区域外で代替地を先行買収し、交換を行うタイプ  
 (備考) このタイプでは、既存の公園などを描くことは省略している。

このタイプは、代替地の取得と、土地土地交換なので手続的には、土地区画整理事業の施行及び仮換地指定よりは早く実施することが可能であり、大規模な災害が発生して速やかに時限的市街地を整備し、時間をかけて恒久的な復興拠点への転換を図ることが可能となる。

ただし、上記図4のオレンジの土地は代替地として取得することから、一団地の復興拠点市街地形成施設の区域内の買収は5000万円控除の特例があるのに対して、1500万円控除と税制特例が薄くなるという課題が存在する。

大規模な災害が発生した直後の所得税、法人税については、大幅な軽減措置が講じられることから、大きな問題とならない可能性があるが、一団地の復興拠点市街地形成施設の区域内での平時でもある税制特例を活用するためには、図5のよう

に、一団地の復興拠点市街地形成施設を行政主体が買収する区域とその周辺の民有地としての整備する住宅市街地の双方を含んだ一体的な市街地として都市計画決定をすることも考えられる。このイメージ図は図6に示す。

なお、一団地の復興拠点市街地形成施設は一団地として復興拠点としての機能を有していれば、都市計画決定されたすべての区域が土地が公有地になることは必要ではない。これは、例えば、都市計画公園として都市計画決定された区域内で民有地の借地公園や特許事業としての民間施設が存在しても問題がないのと同じである。また、図1に示したとおり土地の利用目的としても工場や店舗などの民間事業者による建物所有・運営を可能としていることから、当然、個人の住宅を建設することも可能である。

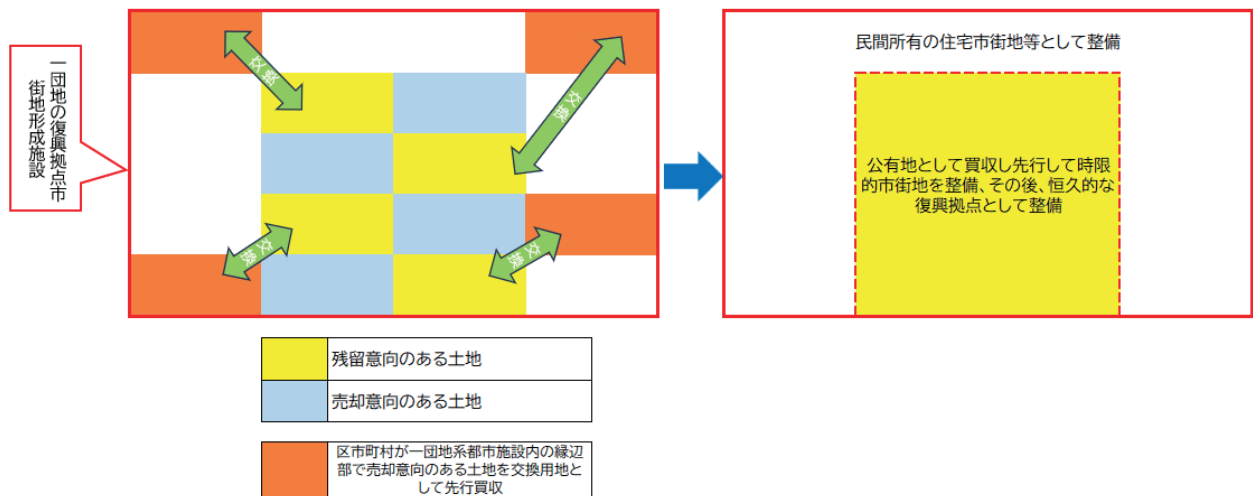


図6 一団地の復興拠点市街地形成施設を広めに決定してすべて地区内で買収し、交換を行うタイプ  
(備考) このタイプでは、既存の公園などを描くことは省略している。

## 5. まとめ

本稿では、災害が起こった後の復興のためには、仮設建物の新しい手法としての「時限的市街地」が有効であることを指摘した上、現在の東京都手引での仮設建物を確保する手法としての課題があることを踏まえ、一団地の復興拠点市街地形成施設等の新しい復興事業制度を活用して、被災地で先行的に時限的市街地を整備し、その後恒久的な復興拠点に段階的に展開していくための、具体的な手法、特に、用地の確保の手法について、明らかにしたものである。

いずれの手法も、筆者が東京都の都市復興訓練に指導員として参加し、東京都の職員の方、区市の職員の方でどういう活用の仕方であれば、時限的市街地を現実的に活用できるかの議論の結果として導いたものである。

時限的市街地の持つ目的、すなわち、被災者の生活と生業をできるだけ被災地又はその近隣に住宅、商業などの各種機能をもつ仮設建物群を計画的に整備する、という視点は、今後の大規模な災害に備えた復興施策を論じる上で重要なテーマであり、その具体化にむけた方向性を明らかにしたものと考えている。

今後、地方公共団体職員、都市計画コンサルタントなど民間の専門家など各方面の方々が大規模

災害からの復興の際の仮設建物の整備手法を議論する際に参考にいただければ幸いである。

[ささき しょうじ]  
[(一財)土地総合研究所 専務理事]

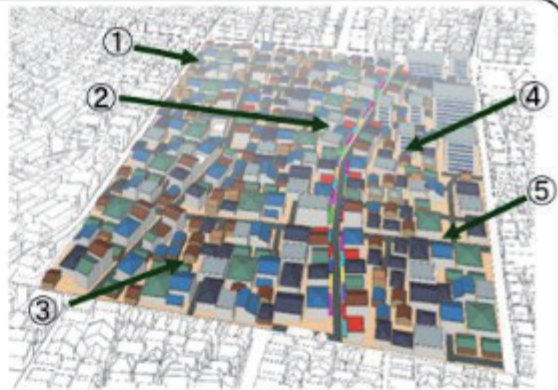


(別紙) 東京都手引による時限的市街地のイメージ図



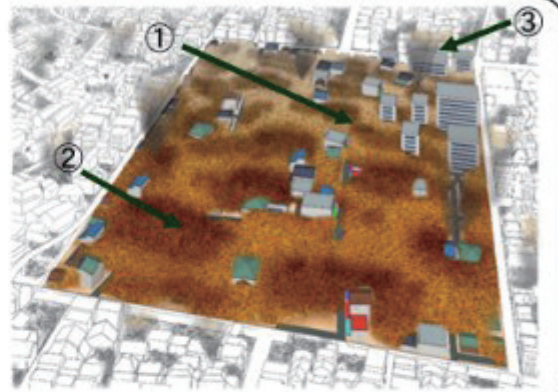
### 現況

- ① 高齢化、人口減少
- ② 商店街に空店舗、空地が点在  
商店街が衰退
- ③ 自動車のアクセス及び駐車緊急時の避難が困難
- ④ 低層老朽木造が密集
- ⑤ 全体的に緑が少ない



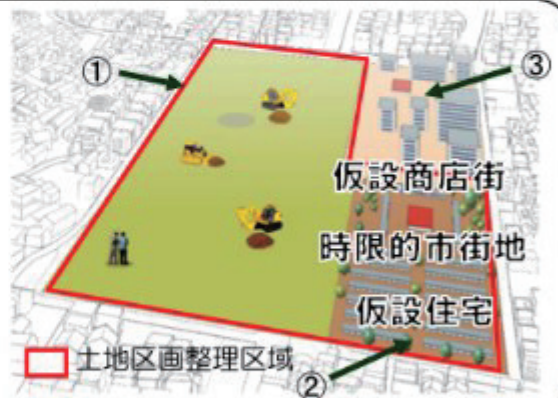
### 被災状況（想定）

- ① 商店街が壊滅的被害  
商業継続困難
- ② 住宅地が壊滅的被害
- ③ 一部の住宅地がモザイク状の被害状況



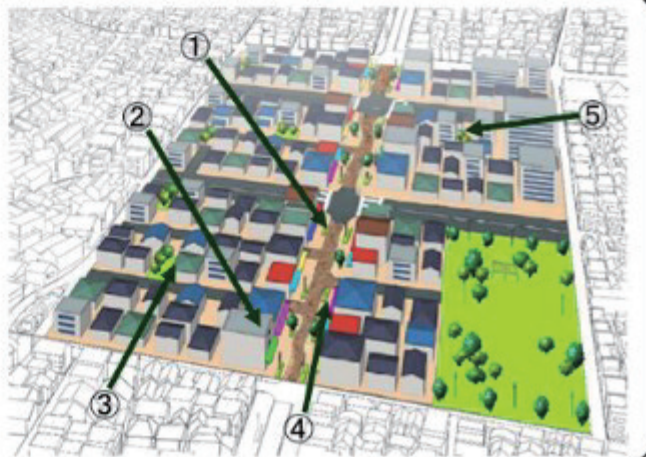
### 復興途中

- ① 土地区画整理事業施行区域の設定
- ② 被災地短期借地による時限的市街地の整備
- ③ モザイク状の被害状況地域における個別建替え、個別の道路整備等仮設集会所等の整備



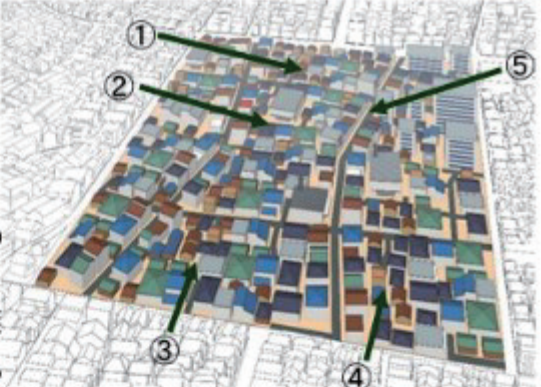
### 復興後

- ① 商店街のにぎわい再生
- ② 建物の不燃化、耐震化、高度利用化
- ③ 土地区画整理事業による基盤整備
- ④ 歩行者空間の整備  
電線類の地中化
- ⑤ 復興まちづくりの方針の  
地区計画等への位置付け



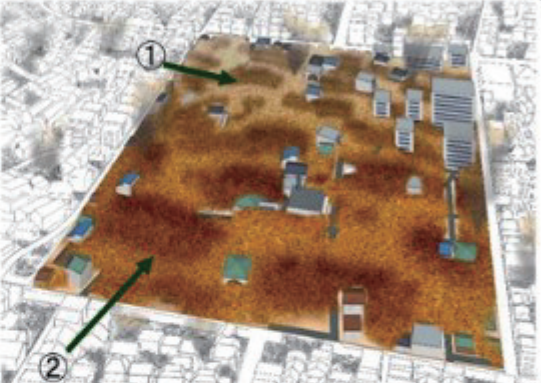
### 現況

- ① 住宅と工場とが混在し、居住環境や工場の操業環境の改善が必要
- ② 町工場の衰退
- ③ 基盤未整備のため工場の搬出入などの自動車アクセスが困難
- ④ 災害時の緊急車両の進入や避難が困難
- ⑤ 幹線道路沿道のみ建替えが進んでいる



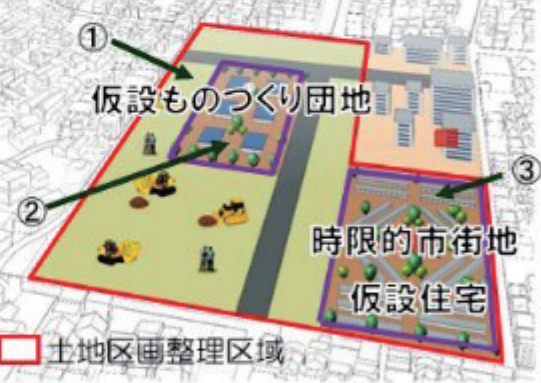
### 被災状況（想定）

- ① 町工場が壊滅的被害  
工場操業の継続が困難
- ② 住宅地が壊滅的被害




### 復興途中

- ① 土地区画整理事業施行区域の設定
- ② 町工場の再生支援
- ③ 被災地短期借地による時限的市街地整備



### 復興後

- ① 土地区画整理事業による基盤の整備と土地利用の集約
- ② 産業を育成する基盤の整備
- ③ 用途の集約と操業環境、住環境の保全
- ④ 工場集積ビル(工場アパート)整備
- ⑤ 公園、オープンスペースの整備
- ⑥ 復興まちづくりの方針の地区計画等への位置付け



<p><b>現況</b></p>	
<p><b>被災状況（想定）</b></p>	
<p><b>復興途中</b></p>	
<p><b>復興後</b></p>	

- ① 高齢化、人口減少
- ② 道路網が未整備
- ③ 低層老朽木造が密集
- ④ バリアフリー化が進んでいない

- ① 住宅地が壊滅的被害
- ② コミュニティが分断
- ③ 住宅地の一部がモザイク状被害

- ① 土地区画整理事業施行区域の設定
- ② 被災地短期借地による時限的市街地の整備
- ③ モザイク状の被害状況地域の建築制限解除  
非被災賃貸住宅の借上げ仮設住宅

- ① 高齢者も暮らしやすいまちづくり
- ② 安全、安心なまちづくりのための土地区画整理事業による基盤整備
- ③ 歩いて暮らせるまちづくり
- ④ 個別建替えの誘導
- ⑤ 復興まちづくりの方針の地区計画等への位置付け