

【ポイント】

- ・大災害の際の新しい都市計画制度やその運用は、大災害時には平時の問題が集中して発現することを踏まえると、平時の都市計画制度への適用可能性はあるはず。
- ・市町村の都市計画決定を都道府県や国が代行する仕組みは、法改正が必要だが、将来は実需があるはず。
- ・事業区域の段階的な拡大や、計画事項の事後的充足については、平時でも、現行法でも実施可能である。

1. はじめに

東日本大震災の復興過程では、その被害の大きさと復興事業の困難さから、復興事業に特化した新しい法制度がいくつか創設された。その新しい制度のうち、都市計画分野以外では、平時に法改正して展開する事例もでてきている。例えば、2013年に法務省所管の「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が改正され、5分の4の多数決で建物を取り壊して売却する制度が創設され、それを平時にも活用して、2014年にマンションの建替えの円滑化等に関する法律を改正して、マンション敷地売却制度を創設したのが、その例である。

本稿では、東日本大震災の復興過程の法改正や法律の運用改善（以下「法改正等」という。）を踏まえて、平時への都市計画制度の運用への適用可能性について論じる。

2. 平時に参考になりそうな東日本大震災の復興過程における法改正等

(1) 市町村等の事務処理能力低下の対応という観点

東日本大震災の際には、市町村の事務処理能力が大きく低下したことから、主に、インフラに関係する分野で、表1の1の行の通り、市町村から都道府県、都道府県から国というように、被災レベルの低い、より広域的な主体が事業主体を代行する制度ができています。

その後、表1の2の行の通り、東日本大震災の復興過程だけでなく、将来の大災害の際に適用できる恒久的な法制度として、代行制度が創設されている。

さらに、恒久的な法制度として、大災害の際の特例として、都市計画決定事務についても、より広域的な主体が代行できる規定が創設されている。

大災害の際の代行制度は、市町村等の事務処理能力の低下を背景にしているが、長期的にみて、市町村等の都市計画事務能力の低下も想定できることから、この代行制度が平時にどのように展開できるかは、第1の論点と考える。

(表1) 東日本大震災の復興過程における代行制度

1	東日本大震災の復興のための法律による特例	○東日本大震災の際の災害復旧事業の代行制度(東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律)
		○東日本大震災の際の災害廃棄物の代行制度(東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法)
2	東日本大震災より後の法律による災害時特例	○都道府県の応急措置を国が代行(災対法第78条)
		○国土交通大臣による道路啓開の代行(道路法第17条第7項)
		○国土交通大臣による港湾管理の代行(港湾法第55条の3の3)
		○災害復旧工事の代行(大規模災害復興法第43条～第52条)
		○災害廃棄物の処理の代行(災対法第86条の5)
		○都市計画決定の代行(大規模災害復興法第42条)

(2) 住民ニーズの変化や不確実な経済状況を踏まえた事業という観点

東日本大震災の際には、従来の土地区画整理事業などの事業手法に加え、一団地の津波防災拠点市街地形成施設（予算名：津波復興拠点整備事業）が活用された。

この一団地の都市施設は、東日本大震災の被災地の復興過程では、被災した住民ニーズが大きく変動するとともに、誘致する企業などの動向も不確実なことから、土地売却の意向のある土地を対象にして先行的に事業を開始し、社会経済情勢の変化に応じて段階的に事業地区を拡大することを想定して、都市施設という買収手法での事業手法が創設されたものである¹。

このような制度意図を踏まえて、柔軟な区域設定などの実績も上がっている。

さらに、表2のとおり、買収手法での事業制度は、将来の大災害に備えた恒久的な復興制度として、また、平時の災害時での避難所空間等を確保する制度として、3番の一団地の都市安全確保拠点施設として、恒久化されている。

(表2) 東日本大震災及びそれ以降の買収型の事業制度

1	東日本大震災の際の法律による特例	一団地の津波防災拠点市街地形成施設(津波防災地域づくりに関する法律第2条第15項)
		一団地の復興再生拠点市街地形成施設(福島復興再生特別措置法第32条第1項)
2	東日本大震災より後の法律による災害時特例	一団地の復興拠点市街地形成施設(大規模災害からの復興に関する法律第2条第8号)
3	平時の特例	一団地の都市安全確保拠点施設(都市計画法第11条第1項第10号)

住民ニーズの変化や不確実な経済状況を踏まえて、柔軟に事業を実施することは、今後、平時の都市計画の際にも重要になることから、東日本大震災の際に創設された買収型の事業制度やその運用の仕方が、

平時にどのように活用できるかが、第2の論点である。

以下、この2つの論点について、詳しく述べる。

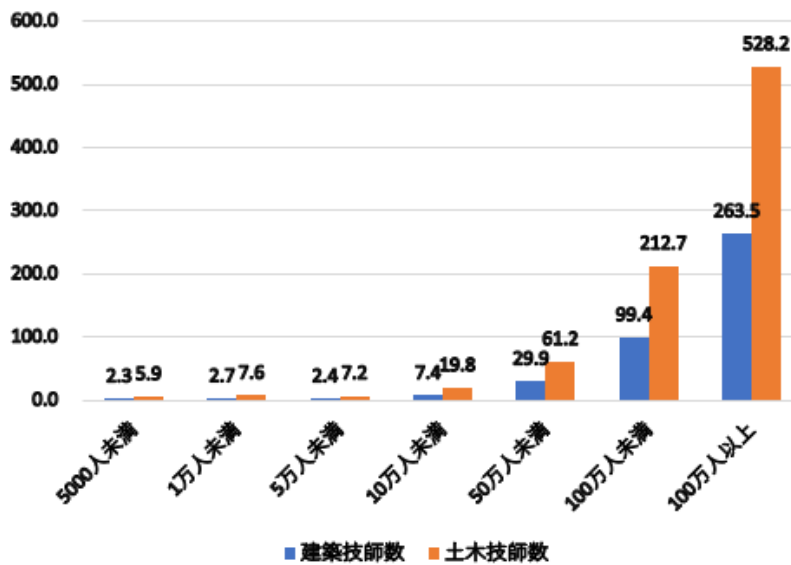
3. 平時における「市町村等の事務処理能力低下の対応」

(1) 平時における市町村等の事務処理能力の低下の可能性

大災害の際には、表1の2番の行の最後に記載の通り、恒久的な制度として、市町村が事務処理能力が失った場合など特段の事情がある場合には、市町村の申し出により、都道府県が、そして都道府県が事務処理能力を失った場合など特段の事情がある場合には、都道府県の申し出により国土交通大臣が代行する制度が設けられている。(大規模災害からの復興に関する法律第42条)

現時点では、市町村の事務処理能力が大災害の際ほど平時で失われているわけではないものの、図1に示すとおり、人口規模ごとの都市計画担当の専門能力は相当程度低下しており、都市計画実務が実際に担えず、他の団体に代わってほしいというニーズが生じる可能性は否定できない。

(図1) 人口規模別の1市町村ごとの建築技師、土木技師の数



(備考) 総務省「令和2年度地方公共団体定員管理調査結果」のうち、一般行政部門の職種別職員数データから筆者作成

(2) 平時における対応可能性

現行法では、都道府県決定、市町村決定については、都市計画法第15条に明記されている。特別な地区の事情で都道府県決定権限を市町村に下ろす規定としては、都市再生特別措置法第51条が存在する。

都市再生特別措置法

(都市計画の決定等に係る権限の移譲)

第五十一条 市町村は、都市計画法第十五条第一項及び第八十七条の二第一項の規定にかかわらず、第四十六号第二十八項後段(同条第二十九項において準用する場合を含む。)の規定による同条第二十八項第二号の公告の日から計画決定期限が到来する日までの間に限り、都市再生整備計画に記載された市町村決定計画に係る都市計画の決定又は変更をすることができる。

2 市町村(都市計画法第八十七条の二第一項の指定都市(以下この節において「指定都市」という。)を除く。)は、前項の規定により同法第十八条第三項に規定する都市計画の決定又は変更をしようとするときは、同法第十九条(同法第二十一条第二項において準用する場合を含む。)に規定する手続を行うほか、国土交通

省令で定めるところにより、あらかじめ、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。

3 都市計画法第十八条第四項の規定は、前項の協議について準用する。

4 都市計画法第八十七条の二第四項から第九項までの規定は、指定都市が第一項の規定により同法第十八条第三項に規定する都市計画の決定又は変更をしようとする場合について準用する。

個別の市町村の実態に応じて、市町村の都市計画決定権限を都道府県に委ねる場合についても、この都市再生特別措置法第51条の規定による手続等に準じた規定を設けることが、制度提案としては想定できる。

なお、2021年度に施行された、「大阪市及び大阪府における一体的な行政運営に関する条例」に基づいて、大阪市の都市計画決定権限の一部を大阪府に対して、地方自治法に基づく事務委託として委ねた事例²⁾については、国土交通省担当官へのヒアリングによれば、「止めはしないものの本来は望ましくない」という判断であり、また、地方自治法に基づく事務委託を用いて都市計画決定権限を移譲する結果、国土交通大臣との調整手続や、審議会手続などの都市計画決定手続の処理が、法律上不明確となってしまう。

よって、市町村の都市計画決定権限を都道府県知事に移譲する場合には、既述のとおり、都市再生特別措置法第51条に準じた、明確な法律上の規定を設けることが適切と考える。

4. 平時における「住民ニーズの変化や不確実な経済状況を踏まえた事業」

(1) 平時における「住民ニーズの変化や不確実な経済状況」

日本の経済社会の状況は、高度成長期の右肩上がりの経済成長、人口・世帯数の増加の時期に比べれば、平時においても、住民ニーズの変動や経済社会状況の不確実性が增大しており、都市計画に基づく事業を実施するにあたって影響が大きくなっており、将来ともこの傾向が続くことが想定される。

このため、東日本大震災で創設された制度についての実際の制度運用の実態を踏まえて、平時の展開可能性を分析することは有益である。

2(2)にのべた一団地の津波防災拠点市街地形成施設の都市計画決定にあたっては、都市計画運用指針において、

①区域設定を段階的に拡大すること

②計画事項の一部を後から定めること

を許容する柔軟な都市計画決定を推奨している。

【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。

これを受けて実際の区域設定についても、表4のとおり、弾力的に区域を拡大又は縮小している。

(表4) 一団地の津波防災拠点市街地形成施設の区域面積の推移

	2014.3.31	2015.3.31	2016.3.31	2017.3.31	2018.3.31
宮古市中心市街地地区		1.2	1.6	1.6	1.6
宮古市津軽石地区	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
大船渡市大船渡地区	2.3 (100)	10.4 (452)	10.4	10.4	10.4
陸前高田市高田南地区			23.0	22.8	22.9
陸前高田市高田北地区	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7
大槌町方地区	3.0 (100)	4.4 (146)	4.4	4.4	4.4
大槌町安渡地区	18.7	19.6	19.6	19.6	19.6
山田町山田地区	5.0	5.8 (100)	7.0 (121)	6.8	6.6
釜石市東部地区	26.8	26.8 (100)	29.8 (110)	29.8	29.8
釜石市鶴住居地区	16.4	16.4	16.9	16.9	16.9
石巻市須江地区	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1
石巻市石巻駅周辺地区		3.0	3.0	3.0	3.0
東松島市東矢本駅北地区		5.7	5.7	5.7	5.7
東松島市野蒜北部丘陵地区		3.3	3.3	3.3	3.3
女川町女川浜地区	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6
塩竈市港町地区	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
多賀城市八幡地区	15.5	15.5	15.5	15.5	15.5
気仙沼市朝日町地区		5.8	5.8	5.8	5.8
気仙沼市赤岩港地区	19.2	19.6	19.6	19.6	19.9
山元町新坂元駅周辺地区	9.6	9.7	9.8	9.8	9.8
山元町新山下駅周辺地区	38.2 (100)	37.4 (98)	37.4	37.4	37.4
南三陸町志津川地区	47.6 (100)	42.3 (89)	42.3	42.3	42.3
いわき市小名浜港後背地	10.9	10.9	10.9	10.9	10.9
新地町新地駅周辺	18.4	18.4	18.4	18.4 (100)	26.1 (142)

(備考) 赤のセルは、面積が5%以上拡大した変化を、黄色のセルは面積が5%以上減少した変化を表している。また、括弧内は、前年を100としてその変動率を示している。

また、実際の都市計画決定の内容についても、例えば、陸前高田市高田南地区では、の赤枠部分のとおり、当初の都市計画決定では、建築物に関する事項を「別途都市計画において定めるとおりとする。」と計画書に記載し、当初は都市計画で定めない運用を行っている。

(図2) 陸前高田市の一団地の津波防災拠点市街地形成施設（高田南地区）の当初の計画書

都市計画一団地の津波防災拠点市街地形成施設（高田南地区）を次のように決定する。

名 称		一団地の津波防災拠点市街地形成施設（高田南地区）					
位 置		岩手県陸前高田市高田町字荒町の全部、字洞の沢、字下和野、字裏田、字川原、字馬場前、字大町、字馬場、字館の沖、字本丸の各一部					
面 積		約 24.4ha					
公益的施設及び公共施設の位置及び規模	公益的施設	約 14.3ha	備考	文化施設、地域活動拠点施設、交流拠点施設、津波防災拠点施設、津波復興拠点支援施設、商業施設等を配置する。			
	公共施設	道路	種別	名称	幅員	延長	備考
			都市計画道路	3・4・3 大石沖脇の沢線	20m	約 624m	別途都市計画において定めるとおりとする。
		上記の都市計画道路を骨格として、交通広場、幅員 6m～20m の区画道路及び幅員 3m～4m の歩行者専用道路を適宜配置する。					
	公園及び緑地	周辺環境、景観等を考慮して適宜配置する。					
その他の公共施設	下水道 ①雨水：区画道路の排水路及び雨水幹線により集水し、川原川に放流する。 ②汚水：公共下水道により集水し、終末処理場を経由して川原川に放流する。 上水道 陸前高田市水道により区域全体に給水する。						
小計		約 10.1ha					
建築物の高さの最高限度若しくは最低限		別途都市計画において定めるとおりとする。					
建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度若しくは最低限度		別途都市計画において定めるとおりとする。					
建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度		別途都市計画において定めるとおりとする。					
「区域、公益的施設及び公共施設の位置は計画図表示のとおり」							
理由 東日本大震災津波の被害からの早期復興を図るため、復興を先導する市中心部において、本案のように決定する。							

(2) 平時における適用可能性

第一に、事業区域を段階的に拡大又は縮小することは、土地区画整理事業のように地権者全体の受益者負担（土地区画整理事業の場合は減歩）で行う事業手法では、区域の増減が受益者負担の率に影響するので、想定しにくい。

その一方で、2011年に創設された、都市安全確保拠点施設のような買収型の事業手法であれば、平時であっても適用が可能と考える。

また、都市計画決定の事項の一部を後から定めるといった柔軟な運用についても、都市計画運用指針では、一団地の津波防災拠点市街地形成施設と一団地の復興拠点市街地形成施設のみ記述されているが、そ

れ以外の都市計画についても、法律上、都市計画決定権者の運用を明確に否定していないことから、適用可能である。この考え方、すなわち、法律の規定の範囲内であれば、柔軟に都市計画の内容を都市計画決定権者が定めることは、最高裁判決でも認められている。具体的には、高度地区の高さを定める計画事項の規定の仕方を事例として、東京都知事が許可した場合には緩和できるという計画書に都市計画決定権者である東京都が規定したことについて、最高裁判決は、以下のとおり、適法と判断している。

裁判年月日 平成14年 1月22日 裁判所名 最高裁第三小法廷 裁判区分 判決
事件番号 平9（行ツ）7号

(4) 都市計画法は、高度地区を都市計画において定めるに当たっては、その具体的内容及び指定地域をどのように定めるかを都市計画にゆだねたものと解すべきであるから、高度地区を定める都市計画において、一定の例外的な場合に高度地区の定めを適用除外とすることを定めることも、高度地区を具体的に指定する方法の一つとして容認されている。東京都市計画高度地区における第三種高度斜線制限の適用除外の規定は、都市計画法及び建築基準法に違反しない。

よって、住民ニーズの変化や不確実な経済状況を踏まえて、事業地区を段階的に拡大し、さらに、計画事項を固まった項目のみ定めて、事後的に追加していくことは、平時でも適用可能性があると思えることができる。

5. まとめ

本稿では、東日本大震災の復興過程で行われた法改正及び法律の運用のうち、国等による代行制度と、都市計画の段階的な区域拡大及び計画事項の事後的な追加を取り上げて、平時への適用可能性を分析した。

大災害の際の事情は、平時で抱えている課題が一気に発現している場合が多く、その観点から、東日本大震災時の対応を平時に適用できるかどうかの議論は重要と考える。

なお、本稿で扱った論点は、東日本大震災の復興過程で行われた法改正及び法律の運用のすべてを網羅していない可能性があり、その意味では、暫定的な分析に止まっていることには留意が必要である。

(佐々木 晶二)

¹ 制度の概要及び実態は、拙稿「4.4 津波復興拠点整備事業」（東日本大震災合同調査報告 建築編 11 建築法制都市計画）141頁～145頁、拙稿「東日本大震災時及びそれ以降の復興制度に関する内容及び課題について」（都市計画 No349, Vol. 70, No2）18頁～21頁参照。

² 詳細は、以下の大阪市ホームページ参照。<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000525741.html>