

標題 東日本大震災復興特別区域法に基づく市街地整備事業の活用（女川町中心部地区）

氏名（所属） 福岡都市技術株式会社 東北支店 福島健志

1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災による女川町の被災状況は、最大津波高約15m、津波浸水区域面積約320ha、被害区域面積約240haとなっており、住宅被害数3,934棟、死者827名（死亡認定者を含む）と甚大な被害を受けている。

このうち女川町中心部地区は、町の中心市街地であり住居・商業・工業の用途が混在し、中枢機能が集積する地域であった。当地区は、東日本大震災によって津波浸水区域面積約130ha、被災世帯数約1,800世帯の大規模な被害区域となっている。（図-1、2）

女川町中心部地区の復興に向けては、津波に対して安全な市街地を形成することは当然であるが、中心市街地として商業・工業の復旧及び復興を早期に実現することが課題であった。

そのため、「被災住宅の高台移転を目的とする防災集団移転促進事業」と「土地利用計画に換地手法を活用できる被災市街地復興土地区画整理事業」の両事業を組み合わせた復興事業を展開している。

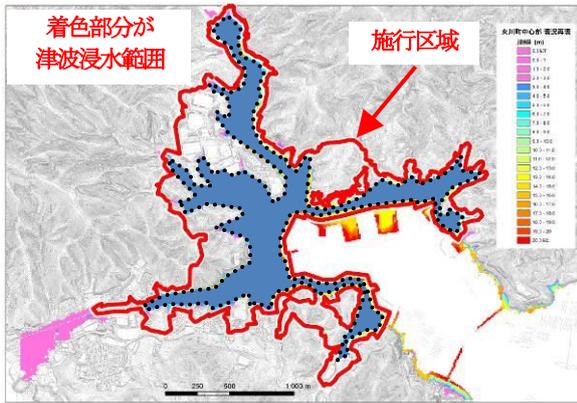


図-1 女川町中心部の浸水区域



図-2 女川町中心部の被災前写真

2. 東日本大震災における被災市街地復興土地区画整理事業の3つの特徴

被災自治体は、地域の被災状況や地形上の特性及び住民意向に配慮しながら、地域に適合した復興事業を選択し、復興まちづくりを進めている。複数ある復興事業のうち土地区画整理事業は、関東大震災や阪神淡路大震災等の復興局面において活用されており、今般の震災においても多くの被災自治体で活用されている。

東北3県（岩手県・宮城県・福島県）で実施された復興事業に係るアンケート結果（表-1）によると、土地区画整理事業の活用が見込まれていた面積は約2,800ha（62地区）であり、阪神・淡路大震災で実施された土地区画整理事業の面積約255.9ha（20地区）の約10倍以上の事業規模となっている。

このように、大規模地震被害の復興事業には、土地区画整理事業が多く活用されることになる。

表-1 復興事業に係るアンケート結果（平成24年3月1日時点）

項目	土地区画整理事業		防災集団移転促進事業	
	地区数	面積(概数)	地区数	戸数(概数)
岩手県	24地区	1000ha	66地区	4,000戸
宮城県	30地区	1600ha	158地区	17,300戸
福島県	8地区	300ha	44地区	2,100戸
合計	62地区	2800ha	268地区	23,300戸
【参考】阪神・淡路大震災土地区画整理事業	20地区	256ha		
【参考】防災集団移転促進事業 (昭和47年以降の実績累計)			延べ35団体	1,834戸

約10倍 (比較: 2800ha / 256ha)

約12倍 (比較: 23,300戸 / 1,834戸)

※上記数字については、各県へのアンケート結果であり、実際の事業計画の数値とは異なる場合がある。

※合計は、端数処理のため、一致しない場合がある。

出典: 国土交通白書2012

そこで、本論文では平成23年12月26日に施行された「東日本大震災復興特別区域法（以下、復興特区法）」に基づく被災市街地復興土地地区画整理事業の構造について、女川町中心部地区を例として事業の3つ特徴を述べる。

2-1. 【特徴その1】市街化調整区域での公共団体施行の実施

問題と課題

女川町中心部地区の津波防災対策は、高台への住宅地移転がメインであり、行政区毎のコミュニティ維持の観点から、その移転候補地としては、市街地近隣の山林部（図-3）が挙げられた。しかし、当該山林部は、市街化調整区域であり、公共団体施行による土地地区画整理事業を行うためには市街化区域編入が条件となっていた。

一般的に市街化調整区域の市街化区域編入は、それだけで長期の手続き・協議期間を要し、早期に公共団体施行の土地地区画整理事業を実施するためには、迅速な市街化区域編入が必要であった。

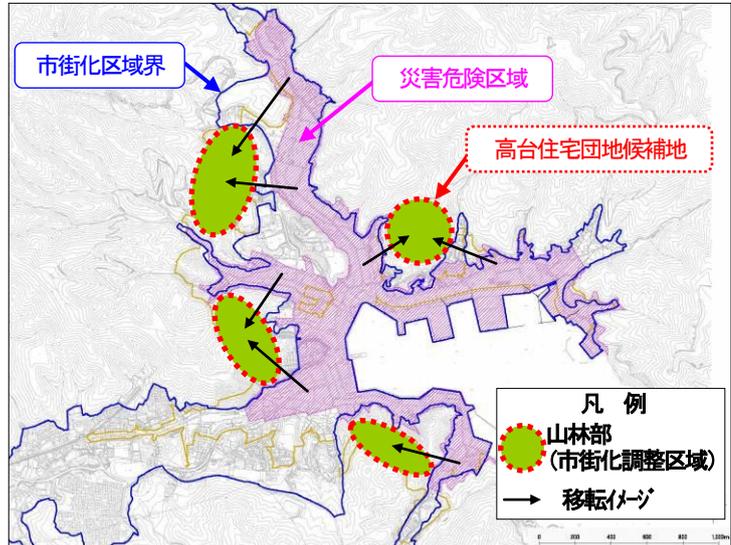


図-3 高台住宅団地候補地箇所図

特徴と効果

今回の復興特区法の特例では、都市計画法第13条第12号の規定が見直された。この条文には、「市街地開発事業は、市街化区域又は区域区分が定められていない都市計画区域内において、一体的に開発し、又は整備する必要がある土地の区域について定めること」とあるが、前段の「市街化区域又は区域区分が定められていない都市計画区域内において、」の条件部分が削除され、市街化調整区域において土地地区画整理事業の都市計画決定が特例（※1）として認められた。（※1 復興整備計画に記載された土地地区画整理事業）

女川町中心部地区においては、土地地区画整理事業予定区域内の約30%が市街化調整区域であったが、上記特例を活用し、事業の計画着手から約半年（平成24年3月30日告示）で土地地区画整理事業の都市計画決定（約226.4ha）を実施した。

これにより、公共団体施行による土地地区画整理事業の実施に至り、早期復興の実現に向けての基礎が整った。

2-2. 【特徴その2】緊急防災空地整備事業の活用

問題と課題

土地地区画整理事業の当初事業認可手続き時期（平成24年7月）には、女川町中心部地区に必要となる住宅地規模を把握するため、土地売却意向や将来の再建意向を確認する第1回個別面談を実施した。

その結果を見ると、土地の買い取りを希望する割合が約7割（表-2）であったが、防災集団移転促進事業による土地の買い取り対応は、災害危険区域内の住宅用途等と限っているため、大部分の買い取り希望に応じられない状況であった。

表-2 土地の買い取り希望（第1回個別面談結果）

買取希望する	買取希望しない	不明	計 (2974筆)
66.4%	18.3%	15.3%	100.0%

出典：女川町ホームページより

また、再建意向について、「未定・検討中等」や「その他」と回答した世帯が508世帯（表-3）であり、これら意向未定者等の土地が、事業完了後には未利用地となる可能性があり、空き地が点在する虫食い状の市街地となることが懸念された。

表-3 移転先希望と再建意向（第1回個別面談結果）

自立再建	災害公営住宅	現地再建等	未定・検討中等	その他	計
315世帯	570世帯	142世帯	227世帯	281世帯	1,535世帯
20.5%	37.1%	9.3%	14.8%	18.3%	100.0%

出典：女川町ホームページより

未利用地と別の問題として、地区全体の宅地総価額が減少する減価補償地区となる問題が挙げられる。

これは、震災前の中心市街地で事業による増進が低いことと、地区縁辺部の急峻な山林部造成によって大規模な緑地が残るなど、公共減歩地積が過大となることが原因であり、減価補償地区を解消するためには、公共施設充当地として最低でも約4haの土地の先買いを行わなければ、事業実施が困難であった。

これら虫食い状市街地の回避及び土地区画整理事業成立のために、土地の買い取り実施が課題であった。

特徴と効果

上記問題解決のために、復興特区法により制度の拡充が行われた緊急防災空地整備事業を活用した。

通常、緊急防災空地整備事業は、減価補償地区のみに摘要される事業であったが、復興特区法により通常の地区についても適用される事業となった。

また、公共施設充当地の買収について、減価補償地区を解消する買収を超えて、公共用地増分の用地費の80%を限度に買収が可能（支援対象）となった。

これにより防災集団移転促進事業で対応できない住宅用途以外の買収対応が可能となり、多数ある売却意向や将来土地利用未定地の買収など、多様な状況に土地買収を活用でき、円滑かつ迅速な土地区画整理事業の立ち上げが可能となった。

あわせて、事業フレーム面においては、従前公共用地増加による減価補償地区の解消及び減歩緩和につながった。（図-4）

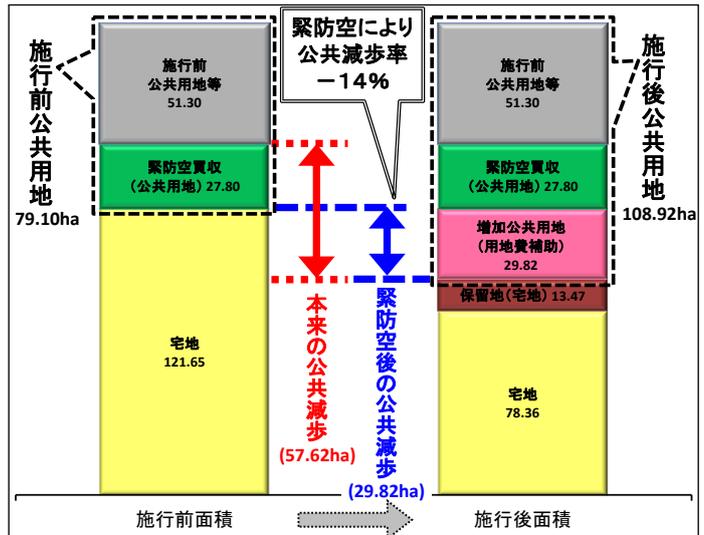


図-4 緊急防災事業の導入による施行前後の土地利用面積（事業認可当初）

2-3. 【特徴その3】津波防災整地費の活用

問題と課題

女川町中心部地区では、市街地の津波対応として近隣の山林造成地への住宅地整備・移転を選択したが、これだけでは元の拠点であるJR駅周辺の商・工業地と高台住宅地が離れてしまい、低密度な間延び市街地となることが懸念された。

そのため、元の拠点に近い位置に居住することが可能となる嵩上げ市街地を計画した。（図-5）

通常、嵩上げ市街地の盛土造成の費用について、土地区画整理事業による補助制度はないため、事業成立には保留地処分金等の資金確保が課題となった。

特徴と効果

この嵩上げ市街地の整地費に係る課題をクリアするために、復興特区法により新たに拡充された津波防災整地費の算入を行った。

津波防災整地費は、津波により甚大な被災を受けた地域において、一定以上の計画人口密度（40人/ha）等の必要な条件を満たした場合に限り、都市再生区画整理事業の限度額に追加を行える。

女川中心部地区では、被災前世帯が約1,800世帯と多かったため、住宅再建位置が短期には確定できない状況であったが、この要件を満たすため、2回の個別面談を実施し、嵩上げ市街地における住宅の配置計画を策定し、津波防災整地費の導入に至った。

これにより、既存の中心市街地部近辺に嵩上げ住宅団地を整備でき、元の拠点と高台住宅地を有機的に繋ぐコンパクトな市街地形成が可能となった。

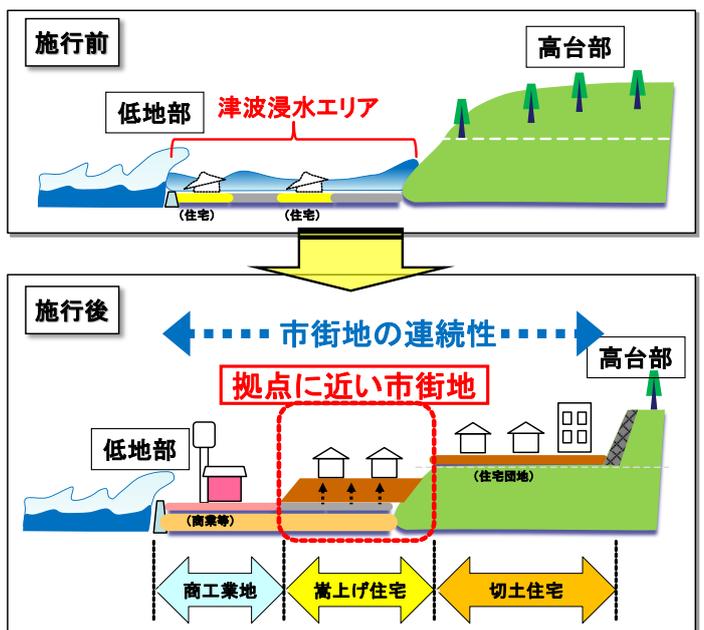


図-5 市街地断面イメージ模式図

3. 市街地整備事業の組合せ

女川町中心部地区では、「防災集団移転促進事業」と「被災市街地復興土地区画整理事業」の2つの市街地整備事業を組み合わせることで中心市街地の復興を進めており、この組み合わせによる問題・課題及び効果は以下の3つが挙げられる。女川町中心部地区における組合せでは図-6のように役割を整理した。

問題と課題

①防災集団移転促進事業は、住宅地を安全な場所へ移転することを目的とした事業であるため、住宅が移転した跡地では、移転対象ではない商業地や工業地が点在して残り、一体的に機能しなくなることが懸念される。これら商業地・工業地の復興のためには、土地利用の純化や公共施設整備が必要である。

②防災集団移転促進事業は任意買収事業であり、移転先予定地の買収交渉等の時間が予測できないため、事業内容提示や工事着手までに一定の期間を要する。復興事業では、早期に事業内容提示や工事着手することが、復興への気運を高めるために必要である。

③土地区画整理事業は、用地買収によらない事業であるため、移転促進区域内の宅地買収などに通常では対応できない。

また、住宅等の建築物について建設経費に対する補助メニューがないため、住宅移転者については、再建資金の補填が必要である。

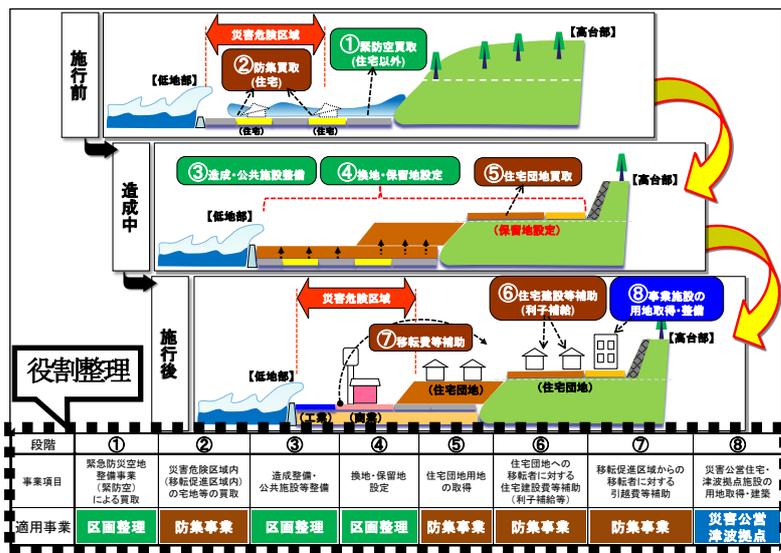


図-6 女川町中心部における市街地整備事業の役割

組合せによる効果 (→の箇所は相対事業におけるメリット)

①土地区画整理事業によって、住宅移転跡地及び商工業地の集約・整形化を行い、合わせて公共施設を整備することで、震災前の市街地構造を再編し、復旧ではなく復興につながる新たな土地活用を実現できる。

→防災集団移転促進事業の住宅移転跡地に残った商工業地の集約・再編が可能となる

②土地区画整理事業による造成工事を進めることで、基本設計レベルでの事業認可及び工事着手や仮換地指定後に道路概成した時点での建築着手が可能となる。

→防災集団移転促進事業の手続き期間短縮と、建築工事の早期開始が期待される

③防災集団移転促進事業により移転促進区域内の宅地等を買収することで、住宅が移転した跡地の土地権利者が減るため、換地手法による土地集約が円滑になる。

防災集団移転促進事業の移転先予定地に保留地を設定することで、防災集団移転促進事業により保留地を買収できる。また、住宅移転者は、防災集団移転促進事業の移転経費等の補助が活用される。

→土地区画整理事業の関係権利者が減り、土地区画整理事業の施行が円滑となる

→土地区画整理事業の資金繰りが充実し、住宅移転者の住宅再建に資する

4. おわりに

今回の東日本大震災のような被災をうけた各自治体では、「被災者救助や仮設住宅整備」・「瓦礫撤去や公共施設の復旧」を行う中、「新たな市街地計画」・「被災者再建支対策」などを早急に計画し実施する必要がある。

しかし、限られた時間の中で、多くの事業手法から最適な事業を選択することや、実施及び手続きの支障となる法規制等をクリアすることは非常に困難である。

これを改善するための今回の復興特区法に基づく市街地整備事業は、通常では長期化する大規模事業の手続きを大幅に短縮でき、事業の計画着手から僅か1年半で事業を開始できたという一定の成果を得ている。

このことから、今後、発生が懸念される南海トラフ地震や首都直下地震等で甚大な被害が起こった場合に、女川町などの事業活用事例が早期復興のモデルとなり、円滑な復興進捗に寄与するものと考えられる。