

標題 早く確実に・柔軟に・そして賑わいへ 復興区画整理への期待と効果

氏名(所属) 松永浩行(UR都市機構 震災復興支援室 事業チーム)

### 1. はじめに

甚大な被害をおよぼした東日本大震災の発災から5年半が経過し、岩手県、宮城県、福島県の津波被災地を中心に復興市街地整備事業や災害公営住宅の建設が進み、当初47万人といわれた避難生活を余儀なくされている方の数も約15万人となり、住まいの再建に向けた動きが活発に進んできている。

UR都市機構は、発災直後から岩手県の各自治体、宮城県の各自治体へ技術職員を派遣し、住まいの再建に向けた技術支援に携わってきており、これまで22の自治体において、22地区・約1,300ha(内、土地区画整理事業は1,120ha)の復興市街地整備事業を受託、約5,900戸の災害公営住宅を建設、さらにコーディネート業務等に取り組んできている。現在は約460人の現地体制を組み、復興市街地整備事業の造成及び災害公営住宅の建設が佳境を迎えているところであり、『一日でも早い復興』に向けて各人邁進しているところである。

一方、震災復興のステージも2016年3月までの『集中復興期間』から、次のステージ『復興・創生期間』に移行し、住まいの再建に加え、産業や生業の復興と継続的な経済活動の持続についての視点でまちづくりを評価する時代へと変化しつつある。(福島県の原子力災害による被災地を除く)

ここでは、復興市街地整備事業の一つの柱である土地区画整理事業における様々な取組みを中間総括するとともに、今後の時代の要請に向けた対応の可能性と改善の方向性について考察を行う。

### 2. 津波被災地における事業推進上の留意点

東日本大震災では地震及び津波の被害が広範囲に及び、多くの市街地が壊滅的な被害を負ったこと、また従来からの広域インフラの脆弱さ等から、土地区画整理事業を推進する上で、以下の点について留意が必要となった。

#### 【必要な留意点】

- ① 壊滅的な被害を受けた自治体の復興をほぼ同時にスタートさせて早期に整備すること
- ② 県庁所在地等経済の中心地から時間距離があり、事業に必要な人材や資材・機材調達が困難
- ③ 被災自治体等において事業経験者が少ない(技術系職員の不足)
- ④ 避難生活を余儀なくされている方々の住まいの再建を最優先すること
- ⑤ 被災者の生活を支える生業や賑わいの復興を基盤整備と併せて取り組むこと
- ⑥ 避難生活を余儀なくされている方々の生活環境の変化等による再建意向変化への対応

上記留意点を踏まえ、URにおいては自治体との調整の上で、CM方式等の導入(上記①～③)、二段階仮換地指定の実施(上記①)、防災集団移転促進事業や津波拠点整備事業等との同時施行(上記④、⑤)、申出換地の導入(上記⑤、⑥)、マッチング方式導入による企業立地促進(上記⑤)について取り組んできている。

### 3. 各取組みの内容と効果

#### 1) CM方式等の導入

CM方式は、段階的な工事を大括りにして早い段階でCMR(コンストラクション・マネージャー)に発注・事業参画してもらうことにより、民間のノウハウを最大限に活用する仕組みであり、URでは12の自治体・19の地区でこのCM方式を先導的に導入してきている。

CM方式導入による目指す効果は以下の5点。

- ① 工事の大括化による契約手続きの簡素化・期間短縮
- ② コスト(業務原価)プラスフィー方式導入による受注者参画リスクの軽減
- ③ 全国から職人・資材・機材を早期に確保
- ④ 技術提案に基づく工期短縮(特に大量の土の掘削・運搬・盛土)
- ⑤ オープンブック方式導入による契約の透明化、地元企業参入機会創出

**【実例紹介】東松島市野蒜北部丘陵地区**

丘陵部への高台移転と主要インフラであるJR仙石線開通の為に、丘陵部の掘削と土の搬出を如何に短期間で終えることが大きな鍵となる事業であり、520万㎡の土を確実に搬出するため、CM側からダム現場等の経験に基づくベルトコンベア方式の提案があった。

URは、その提案を採用するとともに、ベルトコンベアの最適ルートを選定、更に都市計画道路の線形を見直し搬出土量の削減(520→307万㎡)を行った。

結果、仙石線の平成27年5月復旧が実現するとともに、平成28年度内の高台移転地完成に目途をつけることが可能となった。

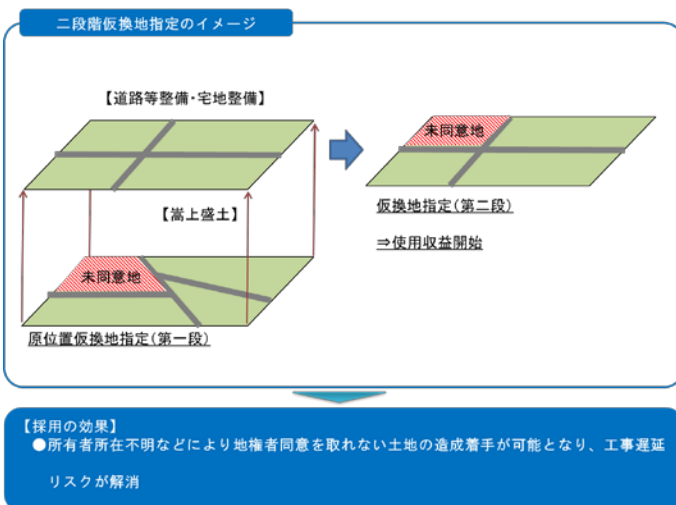


**2) 二段階仮換地指定の実施**

各事業の当初は、仮換地指定前に地権者の任意同意をもって工事着手する方法（いわゆる起工承諾）を導入し、造成工事を進めていたが、所有者所在不明などにより地権者同意を取れない土地の造成については、仮換地指定を行った上での工事着手が必要な状況であり、大きな工事遅延リスクの要因であった。

国土交通省市街地整備課との協議により、「津波被災市街地における土地区画整理事業による嵩上等の工事の早期着手に向けた仮換地指定に係る特例的取扱いについて（H26.1.30,国土交通省都市局市街地整備課課長）」が通知され、工事の実施を目的とする原位置に仮換地を指定（第一段階）して造成工事に着手、換地設計が進んだ上で仮換地を変更指定（第二段階）することが可能となった。

陸前高田市における高田地区等、被災市街地の嵩上を大規模に行う地区において採用し、工事遅延リスクの解消に寄与した。



**3) 防災集団移転促進事業や津波拠点整備事業との同時施行**

被災状況や地形的条件等に適宜対応するために、復興区画整理は様々な事業と同時施行を行っている。中でも、安全な高台に住まいの再建を加速化するのに効果的なのが防災集団移転事業との同時施行であり、早期の中心市街地の再生に効果的なのが津波拠点整備事業との同時施行である。

防災集団移転との同時施行は、復興区画整理の事業目的により、以下に分類することができる。

- 分類① 移転促進区域内の住宅用地を行政が取得、その権利者は高台や嵩上地の復興区画整理区域内の公有地に住宅を建設するケース（東松島市野蒜北部丘陵地区、山田町織笠地区、等）
- 分類② 移転促進区域内の住宅用地を行政が取得、その移転促進区域内で町は非住居系の土地区画整理事業を進めるとともに、高台において防災集団移転事業により住宅地を整備し、権利者に譲渡するケース（南三陸町志津川地区、等）

前出の東松島市野蒜北部丘陵地区、南三陸地区志津川地区においても、本年から本格的な住宅建設が始まっており、被災者の住まいの再建の加速化に大きな効果を出している。

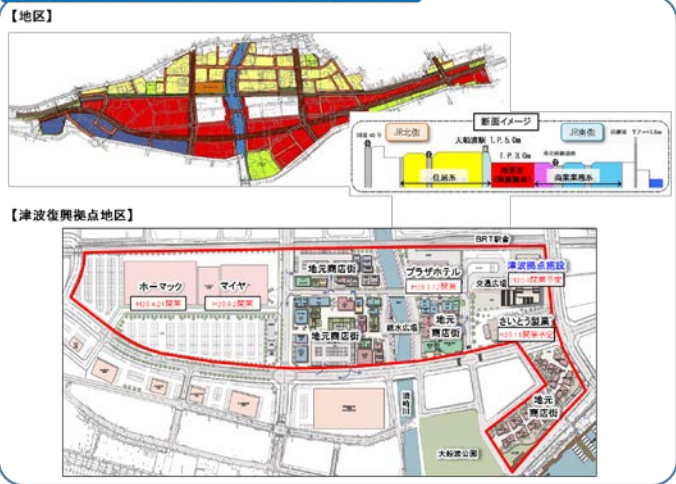
一方、既に中心市街地の賑わいに向けて施設が立地し始めているのが、津波拠点整備事業との一体施行を取り入れている大船渡市大船渡駅周辺地区である。

【実例紹介】大船渡市大船渡駅周辺地区

大船渡駅周辺地区は、中央を東西に貫くJR大船渡線を二線堤とし、北側が住居系用途、南側が商業業務系用途として整備、さらに大船渡駅周辺の約8haを津波復興拠点整備事業により、賑わいの再生を目指している。

本年3月にはJR大船渡駅と交通広場の完成を迎えまちびらき式典が行われ、ホテルの開業、スーパーマーケットが開業し、駅を中心とした賑わいの復興が始まっている。また、まちづくり会社による商店街の復興にも取り組んでおり、平成29年には商店街の開業を目標としている。

津波復興拠点整備事業との同時施行（大船渡駅周辺地区）

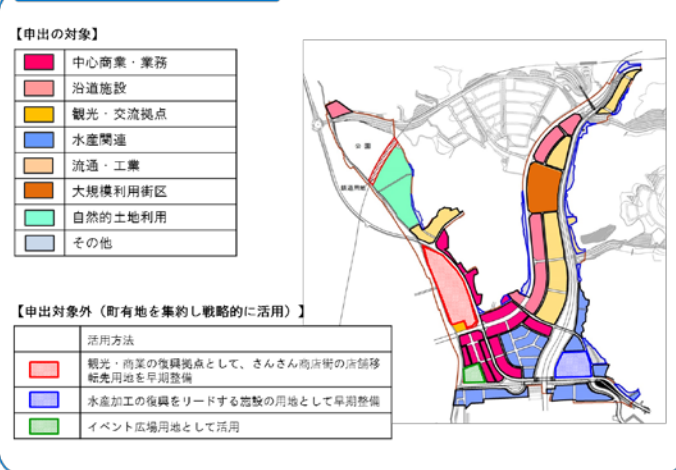


4) 申出換地の導入 ～南三陸町志津川（旧市街地エリア）を事例に～

南三陸町志津川地区の復興区画整理は、旧市街地エリアの一部を嵩上げ整備し、商業・水産業の用地として活用することを目的としている。被災前は住居工が混在していたが、住宅が高台に移転するため（移転元地は町有地）整備に併せて土地利用計画の再編を全面申出換地により行い、以下の内容を実現した。

- ① 地権者の再建意向と土地利用とをマッチさせる
- ② 再建意向のある土地を早期整備エリアに集める
- ③ 大規模企業誘致に向けて、個々の地権者の土地を集約・共同化し大規模敷地を創出（地域の生活を支える大規模商業施設の誘致に成功）
- ④ 町有地を集約し、戦略的に活用（さんさん商店街の移転先として早期整備することで、観光拠点としての賑わい創出が期待）

申出換地の導入（志津川地区）



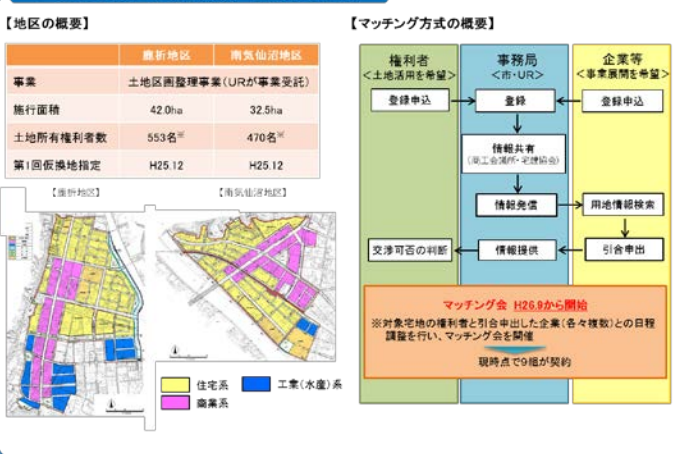
5) マッチング方式の導入 ～気仙沼市鹿折・南気仙沼地区を事例に～

気仙沼市鹿折地区及び南気仙沼地区においては、これまでTX沿線開発等で導入してきた自己使用しない権利者換地への企業立地を促進する『マッチング方式』を気仙沼市及び商工会議所・宅建協会等と協力して実施してきている。

マッチング方式は、売却や賃貸などによる土地活用を望む権利者と、地区内にて事業展開を希望する事業者とのマッチング機会を提供することで、相互に条件等を示しながら具現化を図るものである。

企業からは両地区併せて延べ52社から応募をうけ、現在までに、9組が契約まで至っている。

マッチング方式の導入（鹿折・南気仙沼地区）



#### 4. 概成とともにみえてきた復興区画整理の課題

URは東日本大震災における復興区画整理において、『一日も早い復興』を目指し、これまでの経験に基づく取組みを展開し、『必要な留意点』に対して対策を講じてきており、復興市街地の概成とともに、徐々にその成果が形として見えつつある状況にある。

一方、成果と併せて、同時に課題も顕在化しつつある状況にもある。

一つは最速化を目指して進んできた宅地整備において、一部に施工ミス等が発生していること。

原因はこれまでにないスピード感で施工を行っていることに加え、以下が原因として考えられる。

- ① CM方式においては、民間（ゼネコン、設計会社）に施工の各段階で適応可能な専門的マネジメント技術が必要となるが、その経験者は少なく、試行錯誤での対応となっていること
- ② 特に大規模な一時造成後の宅地造成（上下水道等ライフライン、擁壁等）の経験を持つ技術者が少ない。また、従来の請負契約で協力関係にある会社に発注できないため、安全管理対策や施工手順を一から指導する等の苦勞が生じている

これらは、事実として受け止め、施工ミス等の再発防止としてURはCM各社と調整し、体制強化に努めているところである。

また、もう一つは完成する宅地に対して、権利者の再建見込みが低い宅地が見えてきたこと。

発災から5年半が経過し、被災者の方々の生活環境や家族構成等は確実に変化し、日々生活再建に係る意向は変化している。また、全ての権利者の意向を正確に把握することにも限界がある。

これまで、各自治体の方々と権利者の方々の意向を定期的に調査し、その調査結果を復興区画整理へ反映すべく取組んできているが、都市計画、事業認可、施工、仮換地指定の各段階において、意向が確認できない権利者の宅地は活用（自己・他の人に貸す等）することを前提に進めざるを得ないのが実態である。

現在、その確認は復興庁及び国土交通省からの助言で各自治体が調査に取り組んでいるところであり、再建見通しの低い宅地の規模・割合等が今後明確になってくる。

#### 5. 復興区画整理発展の可能性

上記課題の二点目は、今後以下の視点で議論されることが想定される。

- ① 出来上がった宅地を如何に活用することが効果的か？
- ② 今後の事業でそういった宅地を発生させない仕組みがないか？

①については、前述の気仙沼市で取組んでいるマッチング方式の拡大等による地道な立地促進と、経済特区等による税制優遇や立地・移住する者への特別なインセンティブ付与の導入等、通常の経済原理を覆すような大きな仕組みの構築が必要と想定される。一方、②については、意向未確認の権利者の土地をどのように復興区画整理に取り込み、自由度を確保しながらの事業推進方法の可能性を整理する必要がある。

法89条第1項所定の『照応の原則』には利用する・しない、及び時間軸の概念がない。

仮に、権利者全ての意向を把握でき、更に合意がえられるのであれば、前述の南三陸町志津川地区で採用した全面申出換地方式により、そういった概念を盛り込んだルールを構築することが可能である。

そうでない場合、活用意向の示されない権利者換地を整備留保可能な宅地に仮換地指定できるか等、これまでの概念にない新たな手法の検討と法的な裏付けについての整理が必要となってくる。

現在進行中の復興区画整理でこのような議論を持ち込むことには限界があるが、今後発生する可能性が高い南海トラフ等への対応も想定し、URとしても早急に議論を行い、検討を進めたい所存である。

#### 6. 最後に（福島原発避難区域の動向）

津波被災地における復興事業は終盤に差し掛かった状況にあるが、福島原子力被災地における復興まちづくりの議論は、JR常磐線のH32年全線開通、帰還困難区域の取扱いに係る政府方針が打ち出されたことにより、本格化してきている状況にある。

従前の自治体規模や帰還意向割合等、津波被災地に比較して規模が小さい中で、原子力災害からの復興まちづくりの議論はこれまでに前例のないものとなっている。

URは復興庁から要請により、専門家として広く各自治体に対して技術支援を行っているところであるが、困難な地方都市の再生モデルとして真摯に受け止め、微力ながら一日も早い復興に貢献できるよう尽力しているところである。