

標題 震災復興事業におけるまちづくり計画実現に向けた区画整理事業等の活用

氏名（所属） 平林 義勝（UR都市機構 宮城・福島震災復興支援本部 市街地整備部）

1 はじめに

1-1 URの関わる復興事業

東日本大震災の発災から7年半経過し、津波被災地の復興事業は終盤となり一日も早い復興をめざし工事を進めているところです。URは発災直後から岩手県、宮城県、福島県の各自治体へ技術支援等を行い、22の自治体において、22地区、約1,300ha（内、土地区画整理事業1,120ha）の復興市街地整備事業、約5,900戸の災害公営住宅の建設、コーディネート業務等に携わり、H30.4.1現在、約300人の現地体制で取り組んでいます。

1-2 復興事業

復興事業では、被災前の生活を取り戻し、津波防災対策を施し安全な市街地を形成するため、さらにはまちの将来像を見据えて、まちづくり計画の作成をしています。防潮堤高の見直し、地盤の嵩上げ、高台の住宅地、まちの将来を見据えた商業核の形成等、地域色のあるまちづくり計画が作成されています。事業は被災市街地復興土地区画整理事業（以下、区画整理事業）、防災集団移転促進事業（以下、防集事業）、津波復興拠点整備事業（以下、津波拠点事業）、漁業集落防災機能強化事業（以下、漁集事業）を主とした複数を採択しています。

本稿では、URが受託した区画整理事業地区において、地権者の土地利用意向の反映と、将来の施設立地等を含めたまちづくり計画を実現させるため、申出換地等の換地手法を活用した事例を紹介します。

2 復興事業における市街地整備

2-1 まちづくり計画（土地利用の再編）

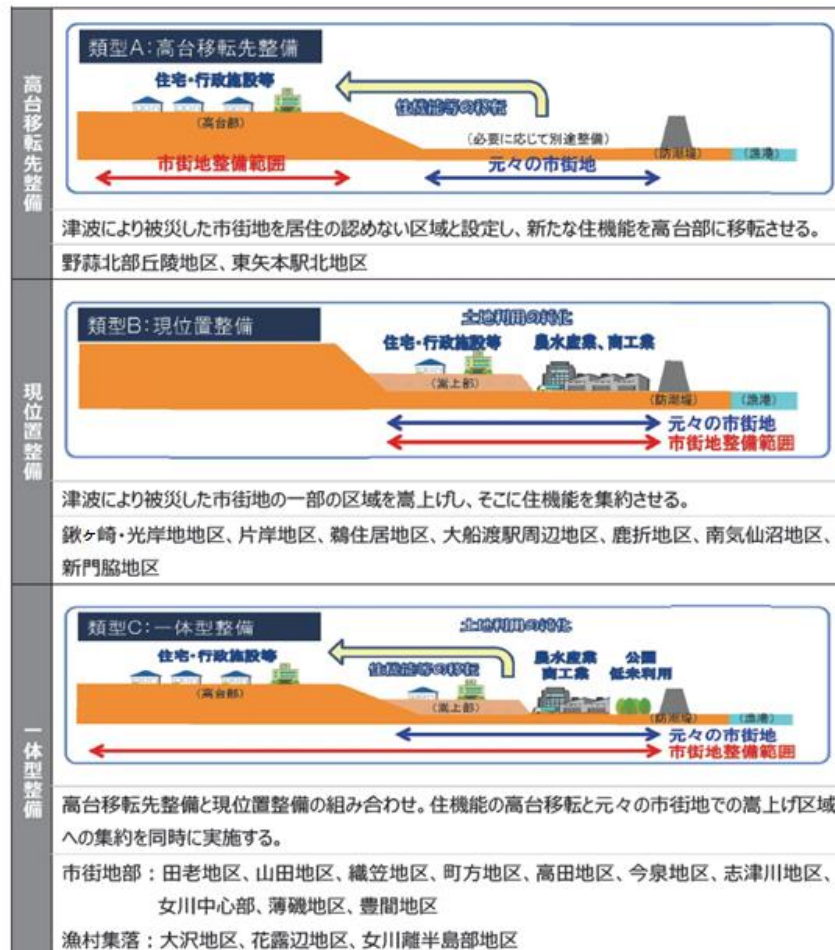
土地利用計画の作成では、概ねL1津波（頻度の高い津波、例えば昭和三陸津波）、L2津波（最大クラスの津波、例えば東日本大震災）被害のシミュレーション等をもとに津波対策を検討し、それをベースに土地利用計画を策定しています。被災前より標高の高い防潮堤でL1津波を防ぎ、越流した場合は低地部で越流水を受け止め、嵩上げ部もしくは高台へは津波被害が広がらないような断面構成とし、低地部は基本的に非住居系とした土地利用計画を策定しています。試みに、URが受託した面整備地区における被災地の市街地整備のパターンを大きく3つに分類してみました。

2-2 市街地整備の3類型

類型A：高台移転先整備（新市街地整備）

広域的な集団移転先として新市街地を被災した土地と全く異なる場に整備しました。防集事業等で全面買収し、70坪、100坪

■UR受託地区における復興市街地整備パターン



などの複数の標準面積を設定し、区画整理事業を実施しています。

類型B：現位置整備（現位置にてまち機能再編）

区画整理事業を主に実施し、嵩上げを含めた多重防御によりまちの安全を図り、必要に応じ他事業を導入するなどしてまち機能を現位置に再編する整備を実施しています。地区内に一部災害危険区域を設定している地区、拠点事業でまちの核づくりを目指す地区があります。

類型C：一体型整備（新市街地含めたまち機能再編）

現位置整備に新市街地となる高台の整備を加えています。現位置整備と同様に低地部を部分的に嵩上げた例や低地部の全域を災害危険区域に指定し高台に住宅・行政機能等を集約している例などが見られます。高台に住宅系用途を整備する場合は高台と低地部を一体の事業区域として区画整理事業をしている例、または高台は防集事業、低地部は区画整理事業としている例が見られます。

3 土地利用再編の実現方策

土地の造成は、津波対策を第一としていることから防潮堤整備、嵩上げ整備、高台整備を行っています。そして、津波に対して安全性の高い高台部や嵩上げ部に住居系や公的施設等を配置し、L2津波で被災が想定される低地部に非住居系（商業、業務、工場等）を配置しています。

地区によっては土地利用が大きく変化しますので、区画整理事業では地権者意向（住居系、非住居、個人利用、借地、売却等）の把握が重要となってきます。地権者の意向と市町の将来像が合致するような土地利用計画の実現に向けて適切な換地設計を行い、安全な住宅地への移転、または企業誘致の受け皿となる大街区等への換地を提案し、実施してきています。また、並行して、被災地への企業の進出意向の把握に努めるなど、新たな企業立地の実現に向けた支援も行っています。

(1) 申出換地の活用

多くの地区は、大部分が浸水し、街を一から造り直さなければいけないような地区なので、原位置照応換地を基本にしつつも、地区内の全部又は一部が災害危険区域に指定された場合、防潮堤等の底地として計画された場合、低地部と高台を一体的に区画整理事業の一地区とした場合などで申出換地の手法を採用して土地活用意欲の高い地権者の集約など大胆な土地の入れ替えにより街の骨格を形成出来るよう換地設計を行っています。災害危険区域に指定された個所は非住居系の商業、工業等の土地利用とし、住居系は嵩上げた個所および高台の造成した個所となります。申出は高台居住、嵩上げ部居住、災害危険区域で自ら事業をする、または貸地とするなどの選択となります。貸地活用の場合は共同利用街区を設定している地区もあります。

(2) 土地活用支援（地権者と企業の橋渡し）

まちの活性化、地権者要望への対応、未利用地の活用などから、地方公共団体（以下、地公体）が進出企業の需要を把握し、地権者との橋渡し役を行い、賃貸借契約の締結、土地売買を行いまちの活性化に寄与する施策を行っている地区もあります。

(3) その他、地権者意向の実現方策

地権者の将来土地利用意向は様々です。しかしながらそのままでは意向に沿った土地活用が出来ない場合等、宅地規模の適正化の観点から、減歩緩和または地公体の従前地を購入し自身の換地に隣接させ、従前地またはそれ以上の地積にする等、少しでも活用しやすい土地の創出を意図して事業を進めています。

4 個別事例

類型A：高台移転先整備（新市街地整備）

この類型は高台を住宅地等とするため地公体が全面買収し、区画整理事業で整備。整備した土地は防集事業の移転先として借地や譲渡を実施、また災害公営住宅の建設を行っています。申出換地等の事例はありません。

類型B 現位置整備（現位置にてまち機能再編）

B-1 大船渡駅周辺地区 ～海側（低地部）を非住居、山側（嵩上部等）を住居系～

(1) 土地利用方針

従前は大船渡市の中心市街地を形成しており、住宅が密集し、県道沿道には物販店、飲食店、宿泊施設等が数多く建ち並んでいました。復興計画では、JR線を含む山側は嵩上げによりL2津波に対応する安全な住宅地とし、JR線から海側は災害危険区域に指定し、商業業務地として商業機能の再編を行います。特に商業業務の核となるエリアは津波拠点事業を導入し、大船渡市が用地を取得、整備し、商業事業者へ賃貸しています。

(2)換地設計等

用途を二区分に明確に分けた土地利用を実現させるために、山側に海側の土地所有者を対象とした「住宅再建申出用地」、海側に買収希望者向けの「津波復興拠点整備事業区域」、賃貸希望者向けの「大規模商業申出用地」、自己利用者向けの「個別店舗申出用地」の4区分を設け、申出換地を実施しました。

■大船渡駅周辺地区
申出ゾーン図



「津波復興拠点整備事業区域」は申出後、津波拠点事業により市が買収しました。なお、申出のなかった地権者は原則原位置換地としています。津波復興拠点整備区域内には大型商業施設等があり、海側への換地や津波復興拠点事業区域への移転等の実施、企業立地の促進を図り、商業施設の集約を図っています。その一環としてまちづくり会社（株）キャッセン大船渡を立ち上げ、駅周辺地区の全体エリアマネジメントを推進しています。

また、土地の利活用を希望する地権者と出店などを希望する事業者との合意形成を図り、市街化を促進させるために市主催で地権者アンケートの実施、地権者と事業者の面談会を開催しています。

B-2 鹿折地区、南気仙沼地区 ～エントリー制度を活用し未利用地の解消～

(1)土地利用方針

鹿折地区は、住宅や工場が混在していましたが、嵩上げ部に住宅、低地部に工場、倉庫等を再配置しています。南気仙沼地区は、JR駅が立地し住宅及び住宅併用型の工場・事務所が混在していましたが、幹線沿道や駅前には商業、それ以外の嵩上げ部は住宅、低地部は業務系用途を配置しています。

(2)換地設計等

当該地区は、小規模画地が多いこと、市有地が少ないこと、換地設計素案説明時に行った意向調査で土地売却・貸与等希望者が3割程度いたことから、換地調整により、売却・貸与等意向土地を低地部に集約配置、または嵩上げ部の幹線道路沿道に配置し、進出希望事業者の土地活用をしやすいしました。これと合わせ、土地売却・貸与意向の土地に対しては、「エントリー制度」を設け、企業誘致に結び付け、未利用地の解消、土地の利活用促進へとつながりました。

エントリー制度は気仙沼市・URが協力して地区内の土地活用希望の土地所有者と進出企業を募集し、マッチングを行う制度です。造成が始まる前の換地設計の段階より「エントリー制度」を立ち上げ、自立再建以外の土地活用を模索している地権者の要望を、換地調整を通じて確認・把握することで、地権者にも将来の街の姿と自らの土地活用を意識してもらうとともに、地区外事業者の地区内進出ニーズにも応えることが可能となりました。これまでに両地区合計でマッチング成就数は事業者数（者）36、画地数92、成立業種は住宅（個人）、コンビニ、水産、自動車（用品販売等）、飲食、スーパー、ドラッグストアとなっています。

「エントリー制度」創設の背景

換地設計素案の個別説明時（H25.9）に行った土地活用意向調査
→ 土地の売却、賃貸の意向が約3割

引き合い者を発掘し、未利用地の解消を目指したい

区整事業による宅地が完成する前の時期から、立地希望意向者を集め、適地誘導を図りたい。

制度の目的・概要

制度の目的

- ・未利用地の活用支援による早期土地利用の促進
- ・地域の中心核としての市街地復興の促進

制度の概要

土地（換地）を自ら利用せずに、売却や賃貸などを望む権利者と、土地利用を希望する事業者・個人を紹介（マッチング）する仕組み

類型C 一体型整備（新市街地含めたまち機能再編）

C-1 高田地区 ～高台と低地部を一体とした区画整理事業を実施し、嵩上げ部に核施設を立地～

(1) 土地利用方針

壊滅的な被害を受け、津波被害に向けた安全性の確保と賑わいの再生を図るために、嵩上げ部（住宅地）が津波を免れるように盛土し高さを確保することを基本に、山側にシフトする新しいコンパクトな市街地の形成を図るとしています。これを受け、高台に住宅地を造成し、造成時に発生する切土を低地部の嵩上げに用いました。また、低地部の一部を嵩上げし、まちの拠点をつくるために津波拠点事業を導入しています。

(2) 換地設計等

嵩上げする低地部と山を切って造成する高台の住宅地を合わせた一体的な区画整理事業を行っています。高田地区では、全く新たなまちをつくるため、出来る限り権利者の意向に沿えられるよう全域で申出換地を以下の区分で実施しました。

■高田地区申出ゾーン図

・高台エリア（居住系用途）

・住宅早期再建エリア

・商業エリア

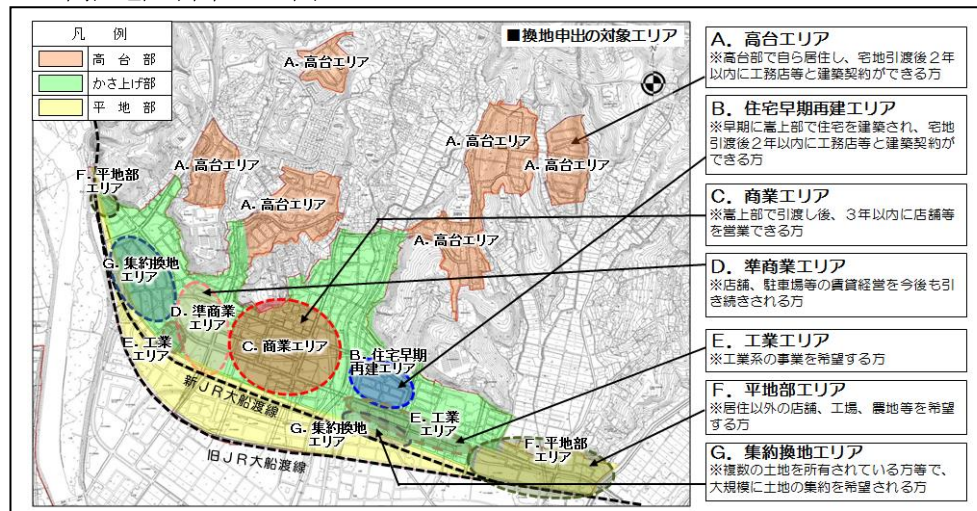
・準商業エリア

・工業エリア

・平地部エリア（非居住系用途）

・集約換地エリア

津波拠点事業区域でもある商業エリアは、市有地を集約するなどして換地設計を行いました。大型商業施設や



駐車場をまとめて配置するなどし、大型商業施設「アバッセたかた」（SC、専門店街、市立図書館が併設）の平成29年4月オープンへと結実しています。一方で、高台エリアへの申出は、高台エリアへの希望が多い中、限られた規模となることを勘案し、330㎡/画地を限度としており、そのため、一部嵩上げ地等に残地が生じた地権者も多く、このような土地の有効活用が今後のまちの賑わい創出に向けて求められています。

C-2 志津川地区 ～低地部を非住居とし、拠点施設と大型商業を誘致～

(1) 土地利用方針

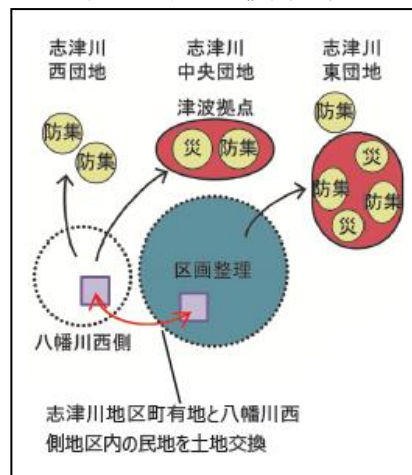
住宅の高台移転を基本方針に、低地部は非居住の商業・観光・産業ゾーンを配置し、まちの核として観光・交流拠点施設、イベント広場用地、大規模商業用地などを確保し、町の主要産業である水産加工業用地を含む水産関連エリアを設けています。これらの土地利用を実現するために街区の大型化、地区内に点在していた町有地の集約、申出換地等を実施しました。

さらに地区外の隣接したエリアでは復興祈念公園等の土地活用方針が示されていますが、土地所有者が区画整理地区内で土地活用を希望する要望もあり、町有地との土地交換を実施しました。URは土地交換の仕組みづくりを支援し、区画整理地区内に土地活用意向のある権利者の土地を集約すること、合わせて土地活用方策の支援を通じて、まちの活性化につなげています。

(2) 換地設計等

高台を居住エリア、低地部を非居住エリアと設定しました。当地区では高台を防集事業と津波拠点事業によって、低地部は区画整理事業によって整備しています。区画整理事業では申出換地を実施しています。また、防集事業による高台移転に伴う買収地（町有地）が低地部に点在しており、民間地権者の申出と合わせて、町有地の集約化を行っています。申出は7つの土地利用をそれぞれ1～10のゾーン（計30ゾーン）に分けて実施しました。

■志津川地区周辺の移転先等



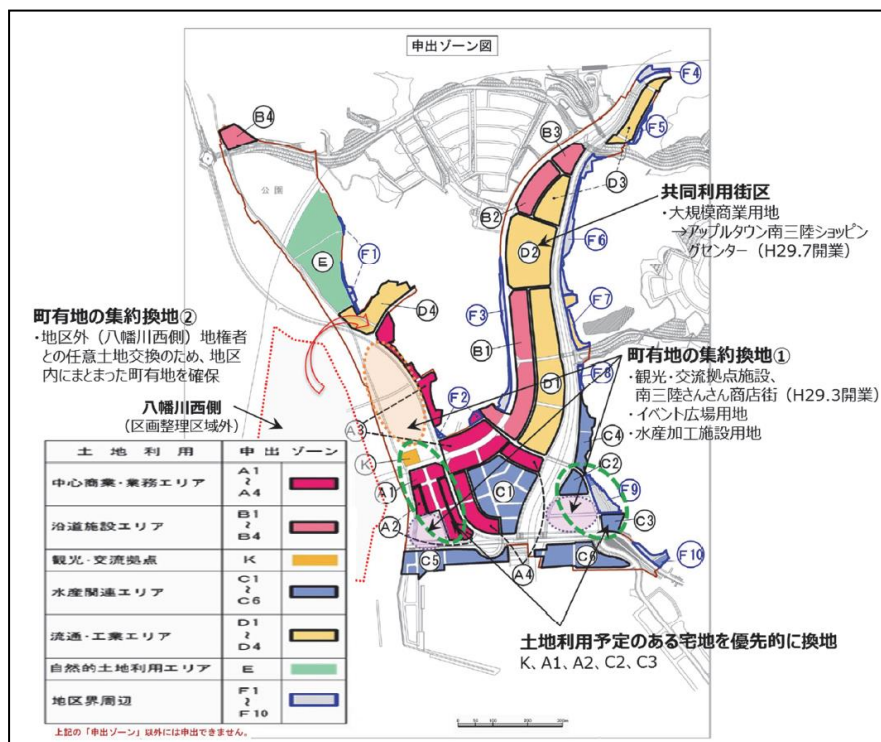
町有地は政策的に観光拠点エリア、■志津川地区申出ゾーン図

水産加工場施設用地を中心に集約しています。共同利用街区は大規模商業用地として企業誘致を行い、アップルタウン南三陸SCが開業しています。なお、共同利用街区は借地希望者を集約し、短冊換地としています。また、政策的に町有地を集約した観光・交流拠点施設では南三陸さんさん商店街が開業しています。

(3) 地区外の土地との土地交換

区画整理事業地区外の西側エリアでは復興祈念公園の整備が進んでおり、公園事業以外は自然環境共生エリアなどが位置づけられています。事業では民有地の用地買収を実施することもあります。また、それ以外の土地所有者の土地活用支援を目的に区

画整理事業地内の町有地と土地交換を実施しました。これによりにぎわいの集約・醸成や整備したインフラの効率的な利用が図られることが期待されます。



C-3 女川中心部 ～高台へ居住地をシフトし、低地部の一面に商業施設と公共施設を集約～

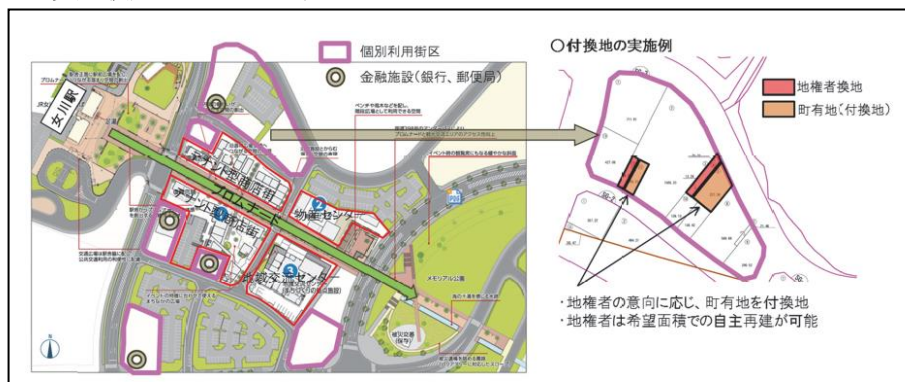
(1) 土地利用方針

津波被害により町役場や駅のあった町の中心部をほとんど流失し、家屋の全壊率が2/3となる甚大な被害を受けました。津波対策は、居住地をL2津波に対応した高台と嵩上げ部に整備し、L1津波対応の嵩上げ部を商業地等とし、原形復旧の海岸沿いは漁港施設（水産業施設等含）や公園としています。L1津波対応の嵩上げ部の一面をまちの中心として商業施設や公共施設を集約しています。

(2) 換地設計等

住宅地を高台に、商業地と工業地を低地部に集約することから、全域で従前のコミュニティを守りつつエリア毎に申出換地を実施しました。なりわいの再生のために水産加工団地や駅前商店街において十分な敷地を確保できない地権者について、町有地を隣接換地し町有地の借地により事業用敷地確保しました。商店街については、駅から海岸へプロムナードを通し沿道にテナント型の店舗（シーパルピア女川：町有地を借地）やまちなか交流館などを配置し、近傍に個別再建街区を設けています。個別再建街区の設計にあたっては、事業者に対し、位置、形状等をヒアリングするなどして換地設計を行っています。シーパルピア女川を運営する「女川みらい創造株式会社」は駐車場の管理やイベント運営等を含めたエリアマネジメントを行っています。なお、まちづくりを進めるにあたって、女川町では「復興まちづくりデザイン会議」を立ち上げ、町民が誇りと愛着を持てる暮らしやすいまち、優れた景観のまちづくりを計画的に進めるための助言・提案を行っています。

■女川駅前プロムナード周辺



C-4 薄磯地区、豊間地区 ～まちの海岸沿いを津波対策地とし高台居住地へシフト～

(1) 土地利用方針

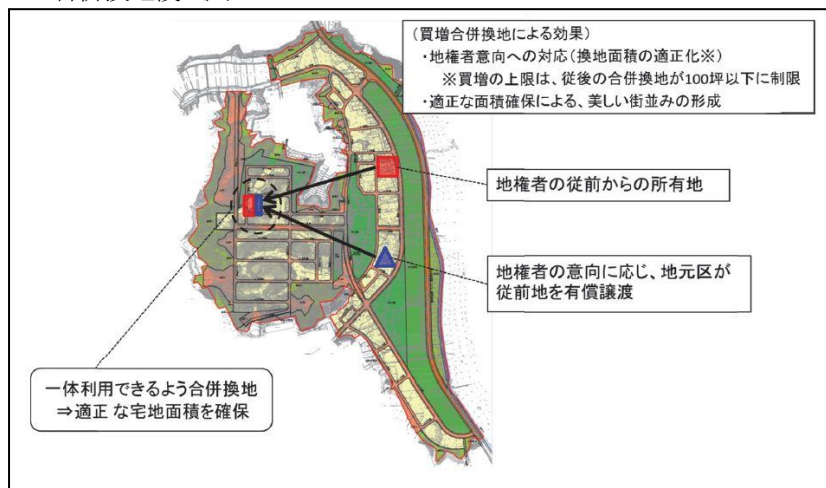
防潮堤の高さに合わせる形で、高盛土した防災道路、防災緑地を地区の海岸沿いに配置しました。そのため地区の可住地が減少したため隣接する高台を住宅地として整備し、排出土を高盛土部分等に盛土しました。新市街地となる高台を含めて一体の土地区画整理事業を実施しました。

(2) 換地設計等

防災道路、防災緑地の底地の地権者の移転先の意向確認の必要もありましたが、旧市街地である平場（低地部）と新市街地となる高台と趣の異なる住宅地になることもあり、全域の申出換地を実施しました。合せて宅地面積の適正化を図るために買い増し合併換地を実施しました。申出の結果により平場（低地部）と高台の造成面積を設定しています。

（＊買増合併換地：換地設計当初は隣接換地とし、登記名義人変更後に合併換地としています。）

■合併換地模式図



5 おわりに ～まちの土地利用再編 - 民間地権者の協力 - まちの核づくり - 企業誘致 - 未利用地の解消～

震災復興事業におけるまちづくり計画の実現に向けた区画整理事業（換地の各種手法）を活用した事例を見ました。津波に対し安全な市街地を整備する基本方針のもと、計画は大雑把にいうと高台、嵩上げを住居系用途、低地部を非住居系用途にしています。高台へ住居を移せば、移る前の土地はそのままでは未利用地です。また、土地所有者が高齢等で自力再建せずに災害公営住宅へ移ったり、避難先がそのまま永住地となったりするケースもみられ、土地利用未定の土地の発生や人口流失へともつながりました。

非住居、災害危険区域の土地利用は公園、緑地等も考えられますが、それでは従前にあった生業の再生、復興が見えません。そのため、被災した市街地の一部は最低限の復旧に留める一方で、新たに整備する市街地へはまちの機能をコンパクトに配置するなどして将来を見据えた計画を作成し、換地手法等を活用し、賑わいのあるまちの実現へとつなげています。換地設計では申出換地の手法を採用するなどして地権者意向の把握に努め、土地利用が未定の土地等を換地設計により、

■土地利用再編関係図

土地利用再編に寄与できる適切な個所に配置させました。非住居系の施設用地には、地公体主導によるエントリー制度や空き地バンクの活用、既存店舗の集約等を行い、さらに一部ではエリアマネジメント機能を持つまちづくり会社の設立運営等を行っています。

今後、人口減少に伴う市街地の再編、災害を事前に防ぐ事前防災など、大きくまちの姿が変化する、変化させる場合に既存の権利関係を一度リセットして再構築する場合があると考えます。権利関係の整理、再構築は、換地の持つ機能の一つで、今後、震災復興に限らず、まちの再構築を検討する場面に今回紹介した事例等が参考としてお役にたてれば幸甚に存じます。

