

防災集団移転促進事業の現状と課題

福 田 健 志

- ① 東日本大震災からの復興まちづくりにおいては、津波による著しい被害を受けた地域の住民の高台や内陸への集団移転が進められており、その事業手法として防災集団移転促進事業（以下「防集事業」という。）が活用されている。
- ② 防集事業は、26の自治体の338地区で進められている。自治体と住民の合意形成や、災害危険区域の指定など、事業計画の策定段階の課題により、事業の開始が遅れる地区も見られたが、現在では多くの地区で移転先の住宅団地の造成工事が開始されている。
- ③ ただし、用地の取得に難航する地区や、被災者の意向の変化によって事業計画の見直しが必要となる地区があるなど、事業の円滑な進捗には、なお多くの課題が残されている。
- ④ 一方で、今後の事業終了後の課題も指摘されている。一つは、移転先の住宅団地において、住民の高齢化率の上昇や生活環境の変化等に留意したまちづくりをいかに進めていくかということである。
- ⑤ これに対して宮城県岩沼市では、防集事業の計画段階から、住宅団地のまちづくりについて住民が主体となって議論を進めてきた。これらの議論や今後の住民活動を通じて、従来のコミュニティの維持と新たなコミュニティの形成へ配慮した住宅団地の形成を目指している。
- ⑥ もう一つの課題は、防集事業において自治体がい取りとされている移転元地の利活用である。一部の自治体では、移転元地を集約して産業用地や防災公園に転用する事業が行われているが、それらの維持管理経費等が課題とされている。また、移転元地が虫食い状に点在する地区では、集約して利活用することが困難である。
- ⑦ これに対して宮城県東松島市では、集約が可能な移転元地を産業用地として整備するほか、集約が困難な移転元地を農地に整備して、農業生産法人等が、民有地の農地と一体的に利用することを期待している。
- ⑧ 平成26年度から平成27年度にかけて、多くの地区で移転先の住宅団地の造成工事が終了する予定である。しかし、移転先の住宅団地のまちづくりや移転元地の利活用のように、事業終了後に残される課題は多い。造成工事の終了後も、これらの動向を注視していく必要がある。

防災集団移転促進事業の現状と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 福田 健志

目 次

はじめに

I 防集事業の概要と復興事業における特例措置

- 1 防集事業の採用の経緯
- 2 防集事業の概要
- 3 復興事業における特例措置

II 東日本大震災における防集事業の進捗状況と今後の目標

III 防集事業の課題

- 1 事業計画の策定段階における課題
- 2 造成工事段階における課題
- 3 事業終了後の課題

IV 事例研究—岩沼市、東松島市の防集事業—

- 1 岩沼市の防集事業
- 2 東松島市の防集事業

おわりに

はじめに

東日本大震災からの復興まちづくりにおいては、多くの自治体で津波による著しい被害を受けた地域の住民の高台や内陸への集団移転が進められており、その事業手法として防災集団移転促進事業（以下「防集事業」という。）が活用されている。防集事業の現在の進捗状況は地区によって大きく異なるものの、宮城県岩沼市や東松島市の一部のように、移転先となる住宅団地の造成工事が終了した地区もある。

本稿を執筆するにあたって、岩沼市と東松島市の防集事業について現地調査を行った。比較的早く事業が進んでいる2市では、移転先の住宅団地のまちづくりや移転元地の利活用等、防集事業終了後の課題に関する取組が始まっている。本稿では、防集事業の進捗状況やこれまで指摘されてきた課題を整理したうえで、今後の防集事業の課題とそれに対する2市の取組についてまとめた。

I 防集事業の概要と復興事業における特例措置

1 防集事業の採用の経緯

政府は、平成23年4月に有識者によって構成される東日本大震災復興構想会議を設置し、

震災からの復興構想について議論を行った。同会議は平成23年6月に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を公表し、被災地の復興を進めるに当たっては、自然災害を完全に封じるのではなく、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を基本とすることを示した。また、提言では被災地の地形や被災状況ごとに復興施策が例示された。このうち、斜面が海岸に迫り平地の少ない地域等においては住宅等の高台移転を、津波による浸水被害を受けた海岸平野部においては住宅等の内陸移転を基本とすることが提示された⁽¹⁾。

また、政府の中央防災会議の専門調査会は、今後の津波防災対策の基本的考え方として、「発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波」（以下「L2津波」⁽²⁾という。）と「発生頻度は高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波」（以下「L1津波」という。）との二つのレベルの津波を想定する必要があるとした。そして、L1津波に対しては防潮堤等の海岸保全施設等により被害を防ぐ一方、L2津波に対しては海岸保全施設だけではなく「住民の避難を軸に、土地利用、避難施設、防災施設などを組み合わせ」た対策により被害を防ぐこととした。⁽³⁾

これらと並行して、国土交通省は、被災地の被災状況や自治体の意向等に応じた市街地復興パターンに対応する復興手法の検討を進めた⁽⁴⁾。

* 本稿におけるインターネット情報は、2014年10月24日現在である。

(1) 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」2011.6.25, pp.5-12. <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>> なお、復興施策の類型については、被災地域を「三陸リアス型」と「仙台平野型」の二つに分け、リアス式の地形を活用した漁場が大きな被害を受けた前者では、人口規模の小さい集落単位で背後の高台に移転する高所移転が、農村・漁村地域と住宅地が混在する平野部が大きな被害を受けた後者では、内陸や高台への集団移転及び現地再建が併用されているとする考察がある。（辻岳史「仙台平野型混住地域におけるコミュニティの再編と機能回復—東日本大震災・宮城県東松島市の事例から—」『名古屋大学社会学論集』34号, 2013, pp.1-2.）

(2) 専門調査会の報告には明記されていないが、政府や自治体等の津波対策の検討の場では、両津波はL2津波（レベル2津波）やL1津波（レベル1津波）と呼ばれることが多い。例えば、国土交通省「津波防災地域づくりについて」（第1回津波防災地域づくりに係る技術検討会（資料2-2））2011.11.8, pp.1-2. <http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/tsunamibousaitiiki/dai01kai/dai01kai_siryou2-2.pdf>

(3) 中央防災会議東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「報告」2011.9.28, pp.9-11. <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/pdf/houkoku.pdf>>

(4) 国土交通省都市局「東日本大震災の被災地における市街地整備事業の運用について（ガイダンス）」2013.9, p.1—1.

その結果、住宅等の高台移転や内陸移転を進めるための事業手法として、防集事業が「東日本大震災復興特別区域法」(平成 23 年法律第 122 号。以下「復興特区法」という。)に基づく復興交付金の基幹事業として位置付けられた。また、防集事業は同法に基づく復興整備事業としても位置付けられ、手続の一元化や要件緩和等の特例措置が設けられた。(これらの特例措置については I-3 で後述する。)

これらを踏まえて、各自治体は、主に L2 津波対策として、防集事業の手法を用いた高台移転や内陸移転を進める復興計画を策定した⁽⁵⁾。

2 防集事業の概要

防集事業とは、災害によって被害を受ける危険性がある土地の住民の集団移転を促進する自治体の事業である。国は、こうした防集事業を行う自治体に対して、財政支援を行っている⁽⁶⁾。国の財政支援の対象は、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」(昭和 47 年法律第 132 号。以下「事業法」という。)やこれに基づく政令等によって規定されている。自治体は、事業に参加する住民の移転元地を移転促進区域に指定するなど事業計画を策定し、国土交通大臣の同意を得て事業を行う。防集事業に参加する住民は、再建する住宅に係る住宅ローンの利子に相当する補助(表 1 「補助対象経費」②)、移転促進区域の宅地等の売却収入(同④)、引越し費用等の補助(同⑥)を得て、移転先の土地の賃借又は購入及び住宅の再建を行う。

3 復興事業における特例措置

(1) 補助対象の拡大

東日本大震災の被災自治体で行われる防集事業については、国の補助対象となる経費の範囲が従来よりも拡大・緩和されている。例えば、移転先の用地の取得及び造成に必要な経費の補助について、従来は住宅団地に係る用地のみが対象とされていたが、復興交付金においては、住民の生活に必要な公益的施設(スーパーマーケット、コンビニエンスストア、病院、郵便局、銀行、保育所等)に係る用地も対象とされた。また、移転促進区域の買取りに要する経費の補助を自治体を受ける場合、従来は区域内の全ての農地及び宅地を買い取る必要があったが、制度の改正により、全ての住宅用途に係る宅地の買取りで足りることとなった⁽⁷⁾。これらの措置の概要を表 1 に示す。

(2) 手続の一元化

復興特区法は、東日本大震災の被災自治体が行う復興まちづくりに関する事業を復興整備事業として位置付け、これらの事業に係る手続を緩和している。前述したように、防集事業も復興整備事業として位置付けられており、事業を行う自治体は事業計画の策定や事業に伴う土地利用に関する許認可等の手続を一元化することが可能である。例えば、防集事業を行う自治体は、事業計画について国土交通大臣から同意を得るほか、移転先の住宅団地の整備に伴い開発行為(建築物の建築等を目的として行う土地の区画形質の変更)を行う場合は「都市計画法」(昭和 43 年法律第 100 号)に基づく開発許可⁽⁸⁾を、農地を転用する場合は「農地法」(昭和 27 年法律第 229 号)に基づく農地転用の許可⁽⁹⁾を受ける

(5) 姥浦道生「被災 3 年後の復興における土地利用計画的課題—超低密市街地の汎発—」『土地総合研究』22 巻 3 号, 2014.8, p.48.

(6) 「防災集団移転促進事業」国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/g7_1.html>

(7) 住宅用途に係る宅地とは、現に住宅の用に供している敷地及び東日本大震災により滅失した住宅の敷地等をいう。(国土交通省都市局 前掲注(4), p.1—12.) 本措置は、平成 23 年 12 月に「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律施行規則」(昭和 47 年自治省令第 28 号)が改正されたことによる措置であり、復興交付金の対象となる事業以外の事業についても適用される。

表 1 防集事業における国の補助対象

	従来の事業	復興交付金の対象となる事業
移転先の住宅団地の規模	10 戸以上かつ移転戸数の半数以上	5 戸以上かつ移転戸数の半数以上 ※後者については、国土交通大臣が特別な事情があると認める場合を除く。
事業計画の策定主体	市町村	市町村又は都道府県
補助対象経費	① 住宅団地の用地の取得及び造成に要する経費 ・算定式（(660㎡×住宅団地の戸数+要配慮者施設の敷地面積）×補助基本額）によって算定する。 ・当該用地の取得及び造成により損失が生じる場合は、その補償に要する費用を加える。	・公益的施設（住宅団地の住民の生活に必要なスーパーマーケット、コンビニエンスストア、病院、郵便局、銀行、保育所等）の用に供する用地の取得及び造成に要する経費を補助対象に加える。 ・算定式（(660㎡×住宅団地入居戸数+公益的施設の敷地面積）×補助基本額）によって算定する。 ・算定式の補助基本額に一律 23,980 円を加える。 これにより補助基本額は、盛岡市、仙台市、福島市は 44,480 円、その他の自治体は 39,780 円となる。
	② 住宅団地における住宅の新築・購入及び住宅用地の購入に対する補助に要する経費 ・住民が上記の目的で資金を借り入れた場合の利子に相当する金額が対象。 ・上限は、722.7 万円（住宅 457 万円、住宅用地 206 万円、住宅用地の造成 59.7 万円）。（特殊土壌地帯等の場合）	変更なし
	③ 住宅団地に係る公共施設（道路、飲用水供給施設、集会施設等）の整備に要する経費 ・住宅団地の戸数に応じて上限あり。	変更なし
	④ 移転促進区域の農地及び宅地の買取りに要する経費 ・移転促進区域内の全ての農地及び宅地を買い取る場合に限る。（注） ・買取り価格は、当該地域が災害の発生するおそれがある危険区域であることを勘案して算定する。 ・買取りのために必要な場合、住宅その他の土地に定着する物件の移転又は除却に要する費用を加える。 ・買取り対象となる土地を災害危険区域に指定する必要がある。	・移転促進区域内に所在する全ての住宅の用に供されている土地を買い取る場合に限る。（必ずしも農地等を買い取る必要はない。）（注）
	⑤ 住宅団地における農林水産業に係る生産基盤等（共同作業所、共同加工所又は共同倉庫）の整備に要する費用 ・住宅団地の戸数に応じて上限あり。	変更なし
	⑥ 移転者の住居の移転に対する補助に要する経費 ・引越し費用、建物の取り壊し費用等が対象。 ・上限は 80.2 万円。移転に伴い、住民が離農等をする場合は 239.4 万円。	変更なし
	⑦ -	事業計画等の策定に要する経費
		①～⑥の合計金額の上限等あり
補助率	上記経費の 3/4	上記経費の 7/8（⑦は 3/4）を復興交付金、残りを地方交付税の加算や復興特別交付税により全額補助
その他	-	上記以外に効果促進事業として関連事業を補助

(注) 「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律施行規則」(昭和 47 年自治省令第 28 号。以下「事業法施行規則」という。)の改正による措置。今後は復興交付金以外の事業においても、改正後の規定が適用される。
(出典) 「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」(昭和 47 年法律第 132 号); 事業法施行規則; 「防災集団移転促進事業費補助金交付要綱」(昭和 48 年 2 月 15 日自治疎第 4 号、平成 26 年 4 月 1 日国都安第 79 号改正) <<http://www.mlit.go.jp/common/001034757.pdf>>; 「東日本大震災復興特別区域法」(平成 23 年法律第 122 号); 「東日本大震災復興特別区域法施行令」(平成 23 年政令第 409 号); 「国土交通省東日本大震災復興交付金交付要綱附属編」(平成 24 年 1 月 16 日、平成 25 年 3 月 8 日改正) pp.118-124. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/koufuyoukoufuzokuhen_20140401.pdf> を基に筆者作成。

(8) 一定規模以上の地域（市街化調整区域においては全地域）において開発行為を行う場合、原則として都道府県知事等の許可が必要である。許可基準として、全ての開発行為が満たすべき技術基準（都市計画法第 33 条。例えば、地形地質等の観点から安全上・防災上の措置が講じられていること等）と原則的に市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域のみに適用される立地基準（都市計画法第 34 条。例えば市街化区域内の立地が困難ないし不適当であること等）が定められている。

必要がある。従来、自治体はこれらの手続を事業ごとに別々に行う。これに対して、復興整備事業においては、事業計画やこれに必要な許認可等の内容を復興整備計画に記載して公表することにより、これらに対する同意や許可は一括して受けたものとみなされる⁽¹⁰⁾。ただし、復興整備計画の公表に先立って、自治体は従来の許認可権者と協議を行いその同意を得る必要がある⁽¹¹⁾。これについて復興特区法は、自治体の首長や知事、その他国の関係行政機関が必要に応じて参加する復興整備協議会の場を用意している。自治体は、同協議会において許認可権者と様々な事項を一括して協議し、同意を得ることが可能となる。

(3) 開発許可、農地転用の要件緩和

また、復興特区法は、前述の手続の一元化とは別に、復興整備事業に係る開発許可や農地転用の許可について、その要件を緩和している⁽¹²⁾。防集事業においてこれらの特例を活用すること

により、本来は開発行為が規制される市街化調整区域や、農地転用が規制される農用地区域において、移転先となる住宅団地を整備することが可能となった。

II 東日本大震災における防集事業の進捗状況と今後の目標

東日本大震災の被災地においては、26の自治体の338地区において、防集事業が行われている(表2参照)。地区によってその規模は様々であり、計画戸数が10戸以下の地区が106地区ある一方で、200戸以上の地区が14地区ある⁽¹³⁾。

防集事業は、平成26年6月末時点で、移転先となる住宅団地の用地取得率が目標の84%(約750ha)⁽¹⁴⁾、造成工事を開始した地区数が311地区に達している⁽¹⁵⁾。岩沼市等、全地区で造成工事が完了し、住民への宅地の引渡しを終えた自治体も出始めている。

今後の目標について、政府は、平成25年3

(9) 農地を農地以外の用途に転用したり、売買と共に農地以外の用途に転用したりする場合、原則的に都道府県知事(4haを超える場合は農林水産大臣)の許可が必要である(ただし、市街化区域では農業委員会への届出により転用が可能)。許可は、市街化が進んだ地域等を除いて、周辺のほかの土地では目的を達成することができない場合等に限定してなされる。特に、「農業振興地域の整備に関する法律」(昭和44年法律第58号)に基づく農用地区域における農地の転用は原則として認められない。(農地法第4条、第5条)

(10) 復興特区法第50条及び第53条第8項

(11) 復興特区法第49条、第53条第4項及び同条第5項

(12) 開発行為については、市街化調整区域における当該開発行為が、復興整備計画に記載された事業を行う地域の円滑かつ迅速な復興や住民の生活の再建に必要であると認められる場合は、都市計画法第34条に規定される立地基準(前掲注(8)参照)への適合は求めない(復興特区法第49条第12項)。また、農地の転用については、復興整備計画を策定した自治体の復興のため必要かつ適当であること、当該自治体の農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないことが認められる場合には原則認められることとなった(同第49条第3項)。

(13) 復興庁ほか「住まいの復興工程表(平成26年6月末現在)」2014.7.31。<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20140731111211.html>>平成26年6月末時点では、337地区で大臣同意の手続が終了している。(復興庁「「住まいの復興工程表」の更新(26年6月末現在)について」(記者発表資料)2014.7.31, p.6。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20140731_sumainokouteihyou.pdf>;北茨城市「No.5 防災集団移転促進事業(事業計画策定)」『北茨城市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票』(第7回申請)2013.11。<http://www.city-kitaibaraki.jp/uploads/fckeditor/fukkou/uid000004_2014020510033365486193.pdf>)なお、計画戸数が最大なのは石巻市の新蛇田地区であり、850戸分の用地を造成する予定である。

(14) 岩手県、宮城県、福島県の3県の合計。内訳は、岩手県が目標の74%、宮城県が目標の89%、福島県が目標の82%となっている。(復興庁「防災集団移転促進事業の用地取得率の推移」2014.9.2。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20140902_kasokuka_youchifu.pdf>;「被災3県 高台移転先の用地取得8割 所有者不明の土地、売却制度が成果」『産経新聞』2014.8.13.)

(15) 復興庁「復興の現状」2014.8.26, p.11。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/140826_gennjyou.pdf>

表2 防集事業の自治体別の進捗状況と今後の目標

		地区数	計画戸数	用地取得完了	造成工事開始	造成工事終了
岩手県	野田村	2	98	平成24年度以前	平成24年度以前	平成26年度
	宮古市	5	441	平成25年度	平成24年度以前	平成27年度
	山田町	4	696	平成26年度	平成25年度	平成28年度
	大槌町	17	789	平成27年度	平成24年度以前	平成29年度以降
	釜石市	11	234	平成26年度	平成25年度	平成27年度
	大船渡市	23	371	平成26年度	平成24年度以前	平成27年度
	陸前高田市	26	604	平成29年度以降	平成24年度以前	平成29年度以降
	小計	88	3,233			
宮城県	気仙沼市	50	1,906	平成29年度以降	平成25年度	平成29年度以降
	南三陸町	27	651	平成26年度	平成24年度以前	平成28年度
	石巻市	55	3,207	平成26年度	平成24年度以前	平成29年度以降
	女川町	16	543	平成29年度以降	平成24年度以前	平成29年度以降
	東松島市	7	1,288	平成25年度	平成24年度以前	平成28年度
	塩釜市	2	25	平成25年度	平成25年度	平成26年度
	七ヶ浜町	5	239	平成24年度以前	平成24年度以前	平成26年度
	仙台市	14	963	平成26年度	平成24年度以前	平成26年度
	名取市	2	729	平成26年度	平成25年度	平成28年度
	岩沼市	2	282	平成24年度以前	平成24年度以前	平成26年度
	亘理町	5	227	平成24年度以前	平成25年度	平成26年度
	山元町	3	516	平成26年度	平成25年度	平成27年度
	小計	188	10,576			
福島県	新地町	7	224	平成26年度	平成24年度以前	平成26年度
	相馬市	9	526	平成26年度	平成24年度以前	平成26年度
	南相馬市	33	395	平成26年度	平成24年度以前	平成27年度
	浪江町	3	129	平成27年度	平成27年度	平成27年度
	楡葉町	4	39	平成29年度以降	平成26年度	平成29年度以降
	いわき市	4	44	平成26年度	平成24年度以前	平成26年度
	小計	60	1,357			
茨城県	北茨城市	2	84	-	平成25年度	平成26年度
合計		338	15,250			

(注) 地区数は、北茨城市を除いて、「住まいの復興工程表(平成26年6月末時点)」において防集事業を行うことが明記されている地区の数。計画戸数は、北茨城市を除いて、同工程表において移転先の住宅団地に造成することが計画されている宅地の数であり、民間住宅用地のほか移転先に整備する災害公営住宅の計画戸数を含む。北茨城市の地区数及び計画戸数は、「北茨城市復興交付金事業計画」において、防集事業の対象とされている地区数及び戸数。用地取得完了時期が未定の場合は、造成工事終了時期を用地取得完了時期とした。また、造成工事終了時期が未定の場合は、平成29年度以降を造成工事終了時期とした。なお、平成26年6月末時点で、337地区で大臣同意の手続が終了している。

(出典) 復興庁ほか「住まいの復興工程表(平成26年6月末現在)」2014.7.31. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20140731111211.html>>; 北茨城市「No.5 防災集団移転促進事業(事業計画策定)」『北茨城市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票』(第7回申請)2013.11. <http://www.city-kitaibaraki.jp/uploads/fckeditor/fukkou/uid000004_2014020510033365486193.pdf>; 北茨城市企画政策課復興推進室「復興まちづくりだより① 今後の住まいに関するお知らせ」2012.12.26, p.4. 北茨城市ホームページ <http://www.city-kitaibaraki.jp/uploads/fckeditor/fukkou/uid000004_20130603135444b1397d57.pdf> を基に筆者作成。

表3 防集事業の進捗段階別の状況と今後の目標

事業の進捗段階		H24年度 以前	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度 以降	合計
用地取得完了	地区数	67	187	70	8	0	6	338
造成工事開始	地区数	75	201	43	14	1	4	338
造成工事終了	地区数	6	47	148	107	20	10	338
	計画戸数等	243	1,037	4,549	5,262	2,980	1,179	15,250
造成工事終了 (累計)	地区数	6	53	201	308	328	338	338
	計画戸数等	243	1,280	5,829	11,091	14,071	15,250	15,250

(注) 地区数は、北茨城市を除いて、「住まいの復興工程表（平成26年6月末時点）」において防集事業を行うことが明記されている地区の数。計画戸数は、北茨城市を除いて、同工程表において移転先の住宅団地に造成することが計画されている宅地の数であり、民間住宅用地のほか移転先に整備する災害公営住宅の計画戸数を含む。北茨城市の地区数及び計画戸数は、「北茨城市復興交付金事業計画」において、防集事業の対象とされている地区数及び戸数。用地取得完了時期が未定の場合は、造成工事終了時期を用地取得完了時期とした。また、造成工事終了時期が未定の場合は、平成29年度以降を造成工事終了時期とした。なお、平成26年6月末時点では、337地区で大臣同意の手続が終了している。

(出典) 復興庁ほか「住まいの復興工程表（平成26年6月末現在）」2014.7.31. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20140731111211.html>>; 北茨城市「No.5 防災集団移転促進事業（事業計画策定）」『北茨城市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票』（第7回申請）2013.11. <http://www.city-kitaibaraki.jp/uploads/fckeditor/fukkou/uid000004_2014020510033365486193.pdf>; 北茨城市企画政策課復興推進室「復興まちづくりだより① 今後の住まいに関するお知らせ」2012.12.26, p.4. 北茨城市ホームページ <http://www.city-kitaibaraki.jp/uploads/fckeditor/fukkou/uid000004_20130603135444b1397d57.pdf> を基に筆者作成。

月から「住まいの復興工程表」（以下「工程表」という。）を公表している。表2及び表3は、工程表をもとに、防集事業の進捗状況及び今後の目標をそれぞれ自治体別・進捗段階別に示したものである。これによると、平成26年度及び平成27年度には多くの地区で造成工事の終了が見込まれている。ただし、これまで、工程表の目標時期に比べて実際の事業の進捗が遅れる傾向にあることが指摘されてきた⁽¹⁶⁾。状況は各地区によって異なるが、防集事業全体の今後の注目点は、造成工事をいかに円滑に進捗させるかという点にあるといえる。

Ⅲ 防集事業の課題

前述したように、現時点で多くの地区で移転先となる住宅団地の造成工事が開始されており、今後の防集事業全体の注目点は、造成工事をいかに円滑に進捗させるかという点にあるといえる。本章では、これまで防集事業の計画策定段階で指摘されてきた課題を整理しつつ、造成工事段階において指摘されている課題や今後の事業終了後の課題についてまとめる⁽¹⁷⁾。

1 事業計画の策定段階における課題

(1) 自治体と住民の合意形成

防集事業の計画の策定主体は原則的に自治体

(16) 平成26年3月末時点で造成工事が完了した宅地（防集事業のほか、土地区画整理事業等により整備する宅地を含む）の数は、平成25年3月末現在の工程表における目標の37%にとどまった。事業の遅れの原因として、事業の集中や大雪の影響が挙げられている。（「集団移転の宅地造成 計画の37%どまり」『朝日新聞』2014.5.14.）

(17) 防集事業については、本章で挙げる課題のほか、以下の課題が挙げられている。①津波被害による地価の下落が移転元地の買上げ価格に反映されるなど、住民の費用負担が大きいこと、②漁業、水産業により生計を営んできた住民が高台や内陸へ住居を移すことにより職業及び日常生活上大きな影響を受けること、③被災自治体において復興まちづくり事業に携わる人材が不足していること。これらの詳細については、古川浩太郎「東日本大震災における津波災害と復興まちづくり—集団移転を中心に—」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, pp.69-72. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487577_po_20110405.pdf?contentNo=1> を参照。

であり、住民の事業参加は任意である。自治体が集団移転を主導した地区⁽¹⁸⁾、逆に住民が自発的に集団移転を決意し自治体を動かした地区⁽¹⁹⁾など、事業計画の策定過程は自治体や地区によって様々である。

地区によっては、自治体の意向と住民の希望が合わずに計画の策定に時間を要したことが報じられている。宮城県石巻市雄勝地区では、市の集団移転の決定に対して、現地再建を希望する住民が反対の声を上げた⁽²⁰⁾。一方、宮城県名取市閑上地区では、市が現地再建の方針を決定する一方で、内陸部への集団移転を希望する住民が多く、度々計画が見直された⁽²¹⁾。また、宮城県山元町は「コンパクトシティ」⁽²²⁾構想を進めるために移転先を新中心市街地の3地区へ集約することとしているが、これに対しては、

既存の集落に近い高台への集団移転を希望する住民が反対の声を上げている⁽²³⁾。

(2) 災害危険区域の指定

前述したように、防集事業への参加は住民の任意であるが、その判断に大きな影響を与えるのが、災害危険区域の指定である。各自治体は、「建築基準法」(昭和25年法律第201号)第39条に基づき、条例によって、津波、高潮等による危険の著しい区域を災害危険区域に指定し、新たな住宅の建築の禁止及び制限について規定することができる⁽²⁴⁾。

防集事業の対象となる移転促進区域は、原則的に災害危険区域に指定することとされている⁽²⁵⁾。一方、災害危険区域の指定によって新たな住宅の建築が禁止される場合⁽²⁶⁾、同区域

-
- (18) 行政主導で移転先候補地を検討した例として、東松島市の事例が挙げられている。(「合意しても遠い高台移転：行政との調整に課題、移転後の視点も必要」『日経アーキテクチャ』971号, 2012.3.10, pp.34-35.)
- (19) 「高台移転 気仙沼市小泉地区の集団移転 奥尻の教訓生かし合意形成：押し付けでなく被災者の考えを形に」『日経コンストラクション』539号, 2012.3.12, pp.42-46.
- (20) 同地区では多くの世帯が地区外へ転出し、防集事業に参加する世帯は1割に満たないとされる。(「岐路 東日本大震災2年(1)私の街なくさせない 「復興し友呼び戻す」」『日本経済新聞』2013.3.4.)
- (21) 集団移転を希望する住民の声を受けて、名取市は計画を見直し、地区内での集団移転を行うこととした。しかし、さらに内陸部の地区外への集団移転を希望する住民も多いとされる。(「東日本大震災3年目 宮城・名取市 閑上の復興 隔たり抱えて」『朝日新聞』2013.11.18.)
- (22) コンパクトシティとは、高齢化や人口減少に備え、中心市街地などに都市機能を集約する考え方をいう。山元町以外にも、宮城県女川町等でコンパクトシティの考え方に基づく復興事業が進められている。(「復興コンパクトシティ―被災地が描く未来のまち―」『クローズアップ現代』2014.9.16. NHK ホームページ <http://www.nhk.or.jp/gendai/kiroku/detail02_3551_all.html>)
- (23) 平成26年4月、同構想に基づく復興計画が大きな争点となった山元町長選が行われ、構想を進める現職が僅差で当選した。(「東日本大震災3年 第5部・まちづくりのいま(上) 残される18軒「何を救うのか」 「194票差」の復興計画」『産経新聞』2014.4.29.)
- (24) 災害危険区域の指定より以前から建設されていた建築物は条例の適用が免除される(建築基準法第3条第2項)ため、新たな住宅の建築が禁止されている区域内においても、既存の住宅を補修して居住を継続することは可能である。
- (25) 事業法においては、防集事業の対象となる移転促進区域は、豪雨、洪水、高潮等の「災害が発生した地域又は…(中略)…災害危険区域」(第2条第1項)のうちから指定することとされている。つまり、移転促進区域は必ずしも災害危険区域の指定を受ける必要はない。ただし、東日本大震災からの復興事業に係る国土交通省のガイダンスは、「移転促進区域の性格からして、災害危険区域の指定を行わないという選択は適切ではない」としている。(国土交通省都市局 前掲注(4), p.1—11.) また、「補助事業により取得した土地の区域を、…(中略)…災害危険区域として、…(中略)…条例で定める」ことが国の補助の条件とされている。(「防災集団移転促進事業費補助金交付要綱」(昭和48年2月15日自治疎第4号、平成26年4月1日国都安第79号改正、別表第2) <<http://www.mlit.go.jp/common/001034757.pdf>>)
- (26) 上記ガイダンスは、移転促進区域では必ずしも全ての住宅の建築を禁止する必要はないとしている。(国土交通省都市局 同上, p.1—12.) そのため、災害危険区域を段階的に指定するなど、構造等を制限したうえで住宅の建築を認める区域を設ける自治体もある。この事例として、東松島市について次章で述べる。

における現地再建は不可能となる。このように災害危険区域の指定は住民の今後の住宅再建を大きく左右するため、住民の不満や地域の分断を招く場合がある。仙台市若林区の荒浜地区では、住民の希望が現地再建と集団移転とに分かれたが、現地再建を希望する住民の合意を得る前に集団移転を前提とした災害危険区域が指定されたことにより、いっそう深刻な対立を招いたとされる⁽²⁷⁾。

また、災害危険区域を巡っては、その範囲⁽²⁸⁾や方法⁽²⁹⁾、指定の前提となるシミュレーションの内容⁽³⁰⁾について、様々な問題が指摘されている。

2 造成工事段階における課題

(1) 用地取得対策

復興事業を進めるにあたって、地権者が特定できないことや地権者の同意を得るのに時間がかかること⁽³¹⁾等の理由によって用地の取得が進まず、事業が遅れる問題が指摘されている。防集事業においては、移転先となる住宅団地の用地の取得が難航する事例や予定地を変更した事例が報告されている⁽³²⁾。前述の通り、平成26年6月末時点で移転先の用地取得率は目標の84%に達しているものの、なお用地の取得が難航している地区もある⁽³³⁾。

政府は主に以下の二つの制度の活用により用地の取得を進めることとしており、その手続の

(27) 防集事業において、災害危険区域の指定の時期と、住民の合意形成（移転促進区域の指定）の時期はどちらが先でもよいとされる。（同上、pp.1—10-1—11.）東日本大震災の被災地では、岩手、宮城、福島県の3県の10自治体（平成24年9月末時点）が、住民の合意形成前に災害危険区域を指定したとされる。（中村信義「行政「主導」で区域設定—翻弄される被災者—」『建築雑誌』1639号、2012.12、pp.36-37.）

(28) 災害危険区域の指定範囲について、国は各都道府県に対して技術的助言を發出し、一定の検証方法により建築物の倒壊等の津波被害が発生するおそれがあることが検証された区域を指定範囲とすることを助言している。（国土交通省「津波に対し構造耐力上安全な建築物の設計法等に係る追加的知見について（技術的助言）」（平成23年11月17日国住指第2570号）<<http://www.mlit.go.jp/common/000172861.pdf>>）一方、「国土交通省都市局が強く指導したことは無い」が、多くの自治体で災害危険区域の範囲の目安として、「2・2ルール」と呼ばれる考え方が用いられているとされる。これは、東日本大震災による津波被害等を踏まえ、シミュレーションによって、L2津波が来た場合に水深2m、流速2m/秒を超えると判定された地域を災害危険区域に指定して、居住を制限することで住民の安全を確保しようとする考え方である。この考え方に対しては、襲来可能性が低いL2津波対策として災害危険区域を指定することや、シミュレーションの精度に対して、疑問が示されている。（平野勝也「防災事業とまちづくりの相克」『季刊まちづくり』34号、2012.4、pp.21-22.）

(29) 岩手県陸前高田市は、同じ被災状況のエリア内で、移転を希望する住民の土地を災害危険区域に指定する一方で、移転を希望しない住民の土地を災害危険区域の対象から外しており、エリア内で危険区域と区域外が入り混じる状況になっていることが報じられた。この指定方法に対して、安全面から見て合理性を欠くとして問題視する意見がある。（「災害危険区域、地権者意向で除外 岩手・陸前高田、指定に独自方式」「災害危険区域、独自方式 希望優先 まだら指定」『毎日新聞』2014.5.5.）

(30) 災害危険区域の指定の参考となる津波シミュレーションにおいて、干潮に近かった東日本大震災発生時の潮位を想定した自治体が多いことが報じられた。これについて、リスクが適切に評価されていないとして問題視する意見がある。（「津波浸水 満潮想定せず 災害危険区域 岩手・宮城12市町」『朝日新聞』2013.12.29.）

(31) 地権者が特定できない原因として、登記簿上の地権者が古いまま更新されていないことが挙げられる。この場合、現在の地権者を特定するために、登記簿上の地権者の法定相続人を調査する必要があるが、法定相続人が多数に上ったり所在が不明であったりするなど、調査に時間がかかるとされる。また、調査の結果、相続手続が行われていないことが判明した場合は、法定相続人間で遺産分割の方法を決定してもらう必要があり、こうした協議にも時間がかかるとされる。（松本浩司「時事公論「復興用地買収を加速できるか」」『NHK解説委員室』2014.4.15. NHK ホームページ<<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/185488.html>>）

(32) 朝日新聞の取材によると、平成25年2月末現在で、集団移転を計画する3県24市町村314か所のうち、14市町145か所で相続手続が済んでいない土地があったとされる。（「復興用地購入 岩手、4割難航 国、取得手続の簡素化を発表」『朝日新聞』2013.4.10.）

(33) 用地の取得が他の2県に比べ遅れている岩手県は、「宅地に適した高所が少なく、用地確保に時間がかかっている」とされる。（「高台移転先の用地取得8割 被災3県」『産経新聞』2014.8.13.）

緩和等の措置を講じている。

一つ目は、財産管理制度である。財産管理制度とは、財産の所有者や相続人が不明な場合に、利害関係人等の申立てに基づき家庭裁判所が選任した財産管理人が当該財産の管理を行う制度である⁽³⁴⁾。同制度の活用により、復興事業を進める自治体は、地権者が不明な土地の取得交渉を財産管理人相手に行うことができる。政府は同制度を活用するために、家庭裁判所における選任手続の簡素化や財産管理人となる弁護士や司法書士等の関係団体への協力依頼等の措置をとっている⁽³⁵⁾。

二つ目は、土地収用制度である。土地収用制度とは、公共の利益となる事業を行うために必要な土地を、「土地収用法」（昭和26年法律第219号）に基づく一定の手続の下で収用する制度である⁽³⁶⁾。同制度において、事業を行う自治体等（以下「起業者」という。）は、国土交通大臣や都道府県知事の事業認定を受けたうえで、土地調書を作成し、各都道府県に置かれる収用委員会に収用の裁決を申請する。土地調書

とは、収用を行う土地の地権者や面積等を調査のうえ記載するものであり、従来の運用ではこの調書の作成に際して当該土地の地権者を特定する必要があるとされる。収用委員会とは、他者から指揮・監督を受けず、公正中立な立場から収用の裁決を行う独立した行政委員会である。同委員会の裁決により、起業者は土地の収用が可能となる。

東日本大震災からの復興事業において、政府は、土地収用制度の活用を促進するための措置⁽³⁷⁾を講じてきたが、土地収用法上は、防集事業における移転先の造成工事のような住宅団地の整備事業は、その戸数が50戸以上の場合に限り制度の対象とされている⁽³⁸⁾。これに対して、平成26年5月に復興特区法が改正され⁽³⁹⁾（以下、本項において「改正復興特区法」という。）、土地収用法の特例として5戸以上の住宅団地の整備事業を収用制度の対象とすることが規定され、防集事業における移転先の造成工事は全て制度の対象となった⁽⁴⁰⁾。

また、改正復興特区法は、地権者が特定でき

34 財産管理制度には、不在者（従来の住所又は居所を去ったまま容易に帰来する見込みのない者）の財産を管理する不在者財産管理制度（民法第25条）と、相続人の存在が不明な場合にその財産を管理する相続財産管理制度（民法第952条）がある。（国土交通省土地・建設産業局「土地所有者情報調査マニュアル」2012, pp.35-44. <<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2012/04/86b28ea3d56717bdb99ff2ff3720c4e5.pdf>>）

35 復興庁「用地取得加速化プログラム」（住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第三弾）（資料2））2013.10.19, p.4. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_youchi.pdf>）

36 収用とは、「特定の公共の利益となる事業のために、本人の意思にかかわらず、強制的に国、公共団体等に財産権を取得させ、又は消滅させ、若しくは制限する行為」である。（『有斐閣法律用語辞典 第4版』有斐閣, 2012, p.556.）

37 従来、任意買収から収用手続への移行は、事業に係る用地取得率が80%となった時又は用地幅杭（事業に必要な土地の範囲を示すための杭）の打設から3年を経た時のいずれか早い時期までに行うことが原則とされてきた。（「公共事業に係る事業認定等に関する適期申請等について（平成15年7月31日中央用対第12号）」補償実務研究会編『用地補償実務六法 平成26年度版』ぎょうせい, 2013, p.776.）これに対して、上記基準に大きく満たない早い時期においても収用手続へ移行することは可能であること等が通知された。（「復興事業における事業認定適期申請ルールの周知等について（通知）」（平成25年10月3日中央用対第3号）<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/sub-cat1-15-1/20140630_6h_131003_tuuchi.pdf>）

38 土地収用法第3条第1項第30号

39 平成26年3月、民主党、生活の党、みんなの党及び結いの党（当時）は共同で「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案」（第186回国会衆法第4号）を国会へ提出した。また、同日、自民党及び公明党は共同で「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案」（第186回国会衆法第5号）を国会へ提出した。与野党協議の結果、これらの内容を一本化した「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案」（第186回国会衆法第17号）が新たに国会に提出され、成立した。（「被災地用地取得の議員立法 与野党が一本化合意」『岩手日報』2014.4.11.）同法は、後掲注^{(40)~(42)}のほか、国土交通大臣や都道府県知事の事業認可の処理期間の努力目標を土地収用法上の3か月から2か月に短縮すること、収用委員会の明渡裁決や却下の裁決に要する期間の努力目標を明渡裁決の申立てから6か月とすることを規定している。

ない場合でも起業者が収用委員会へ裁決を申請しやすいう土地調書の提出の猶予等を規定した⁽⁴¹⁾ほか、収用委員会への申請後に裁決を待たずに当該土地を使用し工事を開始することができる緊急使用の期間を6か月から1年に延長している⁽⁴²⁾。つまり、起業者は、これらの規定を活用した場合、地権者を特定できなくても収用委員会への裁決の申請及び緊急使用を行うことが可能となり、造成工事への早期の着手が可能となる。この場合、土地調書の作成等の必要な手続は、緊急使用の期間（1年）内に行えばよいことになる⁽⁴³⁾。

以上の二つの措置に対しては、用地取得の加速化に資するとの評価がある一方で、実績はまだ多いとは言えず⁽⁴⁴⁾、今後の運用が柔軟に進

むかどうか不安があることが指摘されている。例えば、土地収用制度に関して、収用の裁決の申請等の「入口」が緩和された一方で、収用の裁決という「出口」に至る手続が柔軟に運用されるかどうか不明であり、1年の猶予を得られるものの、地権者の調査に係る自治体の負担は減らないのではないかという指摘がある⁽⁴⁵⁾。

また、自治体の負担を大きく減らす新制度の創設などさらなる手続の緩和を求める声がある⁽⁴⁶⁾。さらに、取得が困難な土地を除外するなど計画の見直しによって既に用地取得を終えた事業も多く「国の動きは遅い」とする自治体の意見が報じられている⁽⁴⁷⁾。

(40) 改正復興特区法第46条第2項第4号ト、第54条の2

(41) 本来、起業者が収用委員会へ裁決の申請を行う場合、起業者は地権者名を記入した申請書に、地権者の署名押印を得た土地調書を添付して、収用委員会へ提出する必要がある。これに対して、改正復興特区法は申請書の簡略化や申請時の土地調書の添付の省略について規定している。（改正復興特区法第73条の3第1項）

(42) 改正復興特区法第73条の2。なお、緊急使用の期間の更新は認められず（土地収用法第123条第2項）、期間内に収用の裁決がされない場合、起業者は原状回復のための補償措置が必要となる。（小澤道一『逐条解説 土地収用法 第3次改訂版（上）』ぎょうせい、2012、p.635。）改正復興特区法においては、地権者不明のまま裁決の申請が行われた場合等、不測の事態が発生して審理が長期に及ぶおそれがあることから、その活用を促進するために緊急使用の期間を延長したとされる。（国土交通省総合政策局長「東日本大震災復興特別区域法等における土地収用法の特例について」（平成26年5月20日国総収第11号）pp.3-4。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20140527_kasokuka5_sankou1.pdf>）

(43) 「論説 復興特区法の改正 被災地の目線で運用を」『岩手日報』2014.4.19.

(44) 財産管理制度について、復興庁は復興事業関連で79件（仙台・盛岡・福島家裁管内、平成25年12月時点）で財産管理人が選任されたとしている。（復興庁「これまでの加速化措置のフォローアップ」（住宅再建・復興まちづくりの加速化措置のフォローアップ（資料2））2014.3.7、p.9。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20140307_kasokuka_fu_siryu2.pdf>）一方、河北新報社等による各県への取材調査では、財産管理制度の利用件数は岩手県6件、宮城県2件、福島県4件とされている。また、同調査では土地収用制度の事業認定件数は岩手県2件、宮城県1件とされている。（「被災3県用地取得 財産管理人利用12件 住民支援制度浸透せず」『河北新報』2014.9.8.）土地収用制度については、平成26年6月に岩手県釜石市の片岸地区の防潮堤整備事業で、被災3県による事業としては始めて収用の裁決がなされた。（「防潮堤、土地収用認める 釜石・片岸地区整備用地0.37ha 被災3県、初の裁決」『河北新報』2014.6.7.）

(45) 『岩手日報』前掲注(43)；「社説 滞る土地収用 与野党案は復興に資するか」『河北新報』2014.4.6. これに対して政府は、不明裁決の積極的な活用を呼びかけている。不明裁決とは、地権者を「過失がなくて知ることができない」場合、地権者が不明のまま起業者が裁決の申請を行ったり収用委員会が裁決を行ったりすることである（土地収用法第40条第2項、第48条第4項等）。国土交通省は、起業者による地権者の調査方法に関するガイドラインを作成し、当該調査方法によって地権者が特定できない場合、起業者は不明裁決の申請を行うことができることを明確化している。また、「土地所有者等についての第一義的な調査義務は起業者」にあり、収用委員会に対して「いたずらに詳細な調査をして、労力・時間を徒過することは土地収用法の趣旨からいっても好ましく」ないとして、不明裁決を迅速に行うよう呼びかけている。（国土交通省総合政策局総務課「不明裁決申請に係る権利者調査のガイドラインについて」（平成26年5月23日国総収第14号）p.1。<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20140527_kasokuka5_sankou2.pdf>）

(2) 技能労働者等及び建設資材の不足

本稿では詳細には触れないが、防集事業に限らず復興事業全般で、工事現場で働く技能労働者等や建設資材が不足しており、自治体が決定する予定価格を入札参加者の入札価格が上回る入札不調が発生し、工事の開始が遅れることなどが課題とされている。これに対して、政府は予定価格の積算基準や労務単価等の見直し等の対策をとっている⁽⁴⁸⁾。

(3) 事業計画の見直しの必要性

事業の遅れとともに、被災者の意向に変化が見られ、当初よりも防集事業への参加者が減少する地区が増えている⁽⁴⁹⁾。移転先の住宅団地に空き区画が生じる見込みとなった地区⁽⁵⁰⁾では、参加者の再募集や移転促進区域外の世帯に対する分譲⁽⁵¹⁾を検討するなど、計画の見直しが必要となっている。

3 事業終了後の課題

(1) 移転先の住宅団地のまちづくり

次章で述べる岩沼市の玉浦西地区等、移転先の住宅団地の造成工事が終了し、住民による住宅の建設や入居開始の段階に入っている地区がある。防集事業自体はこの段階で終了となるが、住民によるまちづくりはそこから本番を迎える。防集事業における移転先は、高齢化率が高い住宅団地があることや、移転に伴い生活環境が変化すること⁽⁵²⁾から、住民同士の支え合いが必要になると考えられる。そのため、新たな住宅団地においては新たなコミュニティの形成等に留意してまちづくりを進める必要がある。

(2) 移転元地の利活用

防集事業において、自治体は、事業に参加する住民の移転元の宅地等を買収することとされており、その面積は被災3県で2,500ha以上を上るとされる。こうした移転元地は、住宅等の

(46) 平成25年11月、岩手県及び岩手弁護士会は、復興大臣に対して、自治体等が第三者機構へ補償額を予納することによって工事の着工が可能となる制度の創設を要望した。補償の事務を第三者機構に委ねることで、自治体は復興事業の推進に集中することができるとされる。(岩手県知事達増拓也「事業用地の確保に係る特例制度の創設に関する要望書—東日本大震災津波からの復興の加速化に向けて—」2013.11.27. <https://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/025/783/251127_youbou.pdf>; 岩手弁護士会「復興事業用地の確保のための特例法の制定を求める要望」2013.11.25. <http://www32.ocn.ne.jp/~iwate_ba/kaikatsudo/fukkoujigyoyoutinokakuho.pdf>) また、平成26年4月、民主党及び生活の党は共同で、自治体等が、新設する用地委員会へ補償金を予納することによって工事の着工が可能となる制度を含む「東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案」(第186回国会衆法第13号)を国会に提出した。同法案は第187回国会においても引き続き審査されている。(平成26年10月24日現在)

(47) 「復興特区法改正 取用要件緩和「遅い」自治体関心今ひとつ」『読売新聞』(仙台版)2014.4.24.

(48) 復興庁「加速化措置(第五弾)の主なポイント」(住宅再建・復興まちづくりの加速化措置(第五弾)(資料1))2014.5.27, pp.2, 16-20. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20140527_kasokuka5_point.pdf>

(49) 防集事業に土地区画整理事業等を加えた復興まちづくり事業全体において計画されている宅地の数は、平成24年12月末から平成25年12月末の間に2割減少した。(「集団移転計画2割減 被災3県 人口流出見積もり縮小」「さまよう移転計画」『朝日新聞』2014.2.27.)

(50) 例えば、山元町の新山下地区では、整備予定の198区画に対して応募は約6割の118世帯にとどまるとされる。(「宮城・山元町の被災者集団移転団地 空き区画最大4割」『河北新報』2014.8.13.)

(51) 移転先の住宅団地の空き区画の移転促進区域外の住民に対する分譲は、以前から宮城県亶理町等で検討されていたが、当該区画の取得及び造成に要する経費相当の復興交付金を返還する必要があると考えられてきた。これに対し、国土交通省は平成26年6月に自治体に対して通知を発出し、やむを得ない場合は移転促進区域外の住民への分譲を認めることとし、復興交付金の返還は不要とされた。(「集団移転先の空き 国交省「分譲OK」復興交付金 返還不要に」『朝日新聞』(宮城全県版)2014.7.23.)

(52) 例えば、防集事業に参加する住民の中には、移転先から移転元周辺の農地へ毎日通うのが困難なために、農業の再開をあきらめる住民がいる。(「(歩み)3月 東松島の農業 託された農地守る」『読売新聞』(仙台版)2014.3.17.)

新たな建築が禁止又は制限される災害危険区域に指定された区域であり、今後の利活用が課題とされる。しかし、「集団移転先の整備が優先で、移転跡まで手が回らない」という自治体もあり⁽⁵³⁾、こうした移転元地を利活用するための取組が本格化するのはいずれからであると考えられる⁽⁵⁴⁾。一方、次章で述べる岩沼市や東松島市のように、復興交付金によって防災公園や産業用地の整備を始めた自治体もある。

移転元地の活用の課題として、防集事業における自治体の買取り対象は原則的に宅地等に限定される⁽⁵⁵⁾ため、買取り対象外の農地や事業所の跡地等が虫食い状に点在し、一体的な土地利用が難しいことが挙げられる⁽⁵⁶⁾。この対応策の一つとして、土地の区画整理や交換、追加の買取り等によって土地を集約することが挙げられる。例えば、南三陸町等の13市町で、農地内に点在する自治体がいちいち買取った土地を、民有地である農地と交換して、公有地と農地とともに集約する農業農村整備事業が進められている⁽⁵⁷⁾。ただし、土地の売却を希望しない住民や災害危険区域内に住宅を補修して居住する住民がいる場合⁽⁵⁸⁾や、集約に係る資金や人手が

不足する場合など、これらの事業による集約が難しい場合がある。

一方で、住宅の修繕や再建が行われた住宅地の中に自治体の取得地が点在する場合など、移転元地の集約を目指さない区域では、現状を維持したうえで、地域での活用・管理など、土地単位のミクロな活用を探る必要がある⁽⁵⁹⁾。

移転元地の活用について、国は「防集事業の目的は安全な場所に移ってもらうため、跡地の活用は想定していない」（国土交通省）⁽⁶⁰⁾、「復興交付金のメニューにうまく当てはまれば、応援していきたい」（復興庁）⁽⁶¹⁾というスタンスであり、自治体に対する支援は十分ではないとする指摘がある。一方で、集約のうえ産業用地や農地を整備した場合に、当然ながら企業の誘致や担い手の確保が必要となるが、住民の高齢化や人口流出が進む中でこれらが思惑通りに進むかどうか不安があることが指摘されている⁽⁶²⁾。また、大規模太陽光発電所や防災公園の整備等、各自治体の計画には類似性・重複性が見られるとして相互の連携・調整の必要性を指摘する意見もある⁽⁶³⁾。さらに、防災公園等を整備した場合や移転元地の現状を維持する場合に、自治

53 「集団移転の跡地 使い道 86% 未定」『朝日新聞』2013.9.12.

54 宮城県の集計によれば、県内の移転元地のうち、土地利用転換のための事業に着手している地域が28%、計画策定中が25%となっている。これら土地利用を転換する地域の計画の内訳は、42.6%が産業用地、18.7%が公園・緑地、4.1%が農地とされている。（宮城県土木部復興まちづくり推進室「宮城県復興まちづくり通信」vol.16, 2014.9, p.2. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/273625.pdf>>）

55 移転元地の買取りについて、自治体は住宅用途に係る宅地を全て買い取るにより、国の補助を受けることができる（前掲注(7)参照）。宅地以外の買取りについては、「農地等を…（中略）…移転促進区域に含む場合は、移転を促進すべき住居に介在してこれらが存在しているために、これらを排除して移転促進区域を設定することが困難な場合等に限定される」（国土交通省土地局 前掲注(4), p.1—11.）とされており、宅地と一体的に利用されていた農地（介在農地）等のみが買取り対象となる場合が多い。

56 「移転跡地 虫食い状態 大規模利用の足かせに」『読売新聞』2014.4.5.

57 復興庁「加速化措置 参考資料」（住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第三弾）（資料4））2013.10.19, p.6. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20131021_kasokuka3_sankou.pdf>

58 「「駆け込み建築」相次ぐ 復興にも影響 自治体困惑」『毎日新聞』2013.3.10.

59 姥浦 前掲注(5), p.52.

60 『読売新聞』前掲注(56)

61 「東日本大震災3年 第2部・復興のいま（下） 変わる「更地」の風景 自宅跡はメガソーラー」『産経新聞』2014.2.27.

62 姥浦道生「復興特区法は何をもたらすか」『都市問題』103巻3号, 2012.3, p.49; 「移転跡地 活用の壁」『読売新聞』2013.6.11.

63 姥浦 同上, p.46.

体が負担する維持管理経費も大きな課題とされる⁽⁶⁴⁾。

他方で、移転元地について、「活用しなければならぬと焦って、逆に負の影響を及ぼす」おそれもあるとして、「場合によっては「活用」しない、放置する土地（震災後の自然の植生遷移を示す土地）についても、積極的に位置付ける必要がある」とする指摘もある⁽⁶⁵⁾。

IV 事例研究—岩沼市、東松島市の防集事業—

筆者は平成26年7月下旬に、岩沼市及び東松島市の防集事業について現地調査を行った。岩沼市の全地区及び東松島市の一部の地区で移転先の住宅団地の造成工事が終了しており、両市の事業は他の自治体よりも比較的早く進んでいるとされる。そのため、両市は前章で挙げた事業終了後の課題にいち早く取り組んでいる。本章では、両市における移転先の住宅団地における住民の生活や移転元地の利活用に関する取組を中心に報告する。

1 岩沼市の防集事業

(1) 防集事業の概要

岩沼市の防集事業は、沿岸部の6地区（相野釜、藤曾根、二野倉、長谷釜、蒲崎、新浜）の住

民が海岸から3km内陸の玉浦西地区等⁽⁶⁶⁾へ移転するというものである⁽⁶⁷⁾。岩沼市は、従来は農地だった玉浦西地区を買い上げ⁽⁶⁸⁾、住宅団地の造成及び災害公営住宅の整備を行う。市は、平成24年3月に大臣同意を得て事業を進め、平成26年4月に移転先の宅地の住民への引渡しを完了した。現在は、住民による住宅の建設が進められている。

(2) 移転先の住宅団地のまちづくり

移転先となる玉浦西地区の高齢化率は31%前後⁽⁶⁹⁾であり、岩沼市平均（約20%）よりも高いとされ、住宅団地は出発時から「シルバータウン」の宿命を負う⁽⁷⁰⁾。岩沼市では、既存のコミュニティの維持とともに新たなコミュニティを形成して地域の支え合いにつなげていくために、防集事業の当初から住民の話し合いを重視したまちづくりを目指した。

(i) 住民の合意形成過程

岩沼市は、防集事業の検討に際して、被災した玉浦地区⁽⁷¹⁾の再生を第一に掲げ、移転先の検討は住民に委ねることとした。また、移転先を内陸側に集約しコンパクトなまちづくりを進めることによって、社会的コストを抑制することを目指した。これに対して住民は、避難所や仮設住宅等において意見交換を進め、地域の代表

(64) 『朝日新聞』前掲注(53)

(65) 姥浦 前掲注(5), p.52.

(66) 岩沼市の防集事業では、玉浦西地区のほか、同地区に隣接する三軒茶屋西地区が移転先とされている。三軒茶屋西地区は、従来土地画整理事業が行われていた地区であり、同地区内で空いていた土地を岩沼市が買い上げ、移転先とするものである。そのため、同地区では造成工事を必要とせず、素早い住宅の再建が可能であった。

(67) 移転促進区域は6地区合わせて約134haである。計画時点では、区域内の515世帯のうち、282世帯が事業に参加する予定である。（岩沼市「岩沼市防災集団移転促進事業計画書（第1回変更）〈（第1回変更）の第1回軽微な変更〉」2014.3.28, pp.1-4. <<http://www.city.iwanuma.miyagi.jp/kakuka/kurasi/seikatu/matidukuri/documents/seibikeikaku7.pdf>>）

(68) 従来、玉浦西地区は農地であり、買収対象の土地は145筆、地権者は約70人にも及んだ。（岩沼市・宮城県「復興整備計画（第6回変更）」2014.3.28, pp.20-28. <<http://www.city.iwanuma.miyagi.jp/kakuka/kurasi/seikatu/matidukuri/documents/seibikeikaku7.pdf>>）しかし、地権者からは「私たちが被災しているし、被災者と同じ地区ですから協力しましょう」という理解ある姿勢が示され、買収は比較的スムーズに進んだとされる。（「集団移転地造成 岩沼で工事着手 被災地で初」『朝日新聞』（宮城全県版）2012.8.6.）

(69) 平成26年10月、岩沼市への照会に基づく。

(70) 「（「復興」2014）新しいまちをつくる（上） 岩沼・玉浦西 次の世代戻れるように」『朝日新聞』（宮城全県版）2014.8.24.

者間で意見を調整し、最終的に玉浦西地区等への移転で合意した。これらが比較的円滑に進んだ要因として、移転元の地区は三世帯同居の世帯が多く、江戸時代以来の地域自治の伝統が残っていたことが挙げられる。例えば、6地区の中では被害が少なかった南部の蒲崎、新浜地区では、移転か現在地に住み続けるかで意見集約が難航したとされる⁽⁷²⁾が、地域の代表者を中心に意見交換を進め、最終的には一部を除き移転することで住民が合意したとされる。また、合意形成が進んだもう一つの要因として、岩沼市が避難所や仮設住宅を一貫して集落単位で運営したことが挙げられる。これによって住民の孤立を防ぐとともに、柔軟な意見交換が促進され、「またみんなと一緒に暮らそう」という気持ちを生むことになったとされる。⁽⁷³⁾

ただし、移転先の選定については、防潮堤の嵩上げ等の防災対策が行われるものの、海岸から3km内陸の玉浦西地区等は東日本大震災における津波による浸水被害を受けた地域であり、より内陸部への移転を希望する住民が市に対して要望書を提出することもあった。これに対して、井口経明市長（当時）は、新たな場所

を認めるとまちが分散しコミュニティが崩れるとして、玉浦西地区等以外には移転先を選定しなかった。⁽⁷⁴⁾

(ii) 住民主体のまちづくりに向けた議論

平成24年3月に上記の合意に基づく事業計画が大臣同意を得た後、6月に玉浦西地区のまちづくりについて話し合う玉浦西地区まちづくり検討委員会（以下「検討委員会」という。）が組織され、住民たちによる議論が始まった。検討委員会は、事業に参加する各地区の役員、女性代表、青年代表（概ね40歳以下の男性又は女性）に、玉浦西地区周辺地区の住民や学識経験者を加えて構成するものである。検討委員会において岩沼市は、あらかじめプランを用意せず、住民の提案を最大限に尊重する方針をとった⁽⁷⁵⁾。この議論を経て、玉浦西地区の土地利用計画等が提案され⁽⁷⁶⁾、その後の玉浦西地区の整備に反映された。

子育て世帯を中心に、防集事業に参加せずに地区外へ移転する世帯も多く、玉浦西地区は、従来の6地区に比べて三世帯同居の世帯が減ったとされる⁽⁷⁷⁾。これに対して同地区では、検

(71) 昭和30年、沿岸部の玉浦村と内陸部の岩沼町、千貫村が合併し新製の岩沼町となった。その後岩沼町は、昭和46年に市制を施行し、岩沼市となった。（岩沼市建設部復興整備課「岩沼市防災集団移転促進事業「玉浦西地区」のまちづくり」（宮城県平成25年度第4回みやぎ復興住宅整備推進会議（資料2））2014.2.12, p.3. <<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/244130.pdf>>）

(72) 「再生の針路 点検・復興計画(6) 岩沼市 移転が残るか、調整急務」『河北新報』2011.12.16.

(73) 八甫谷邦明「コミュニティを活かした集団移転—岩沼市の防集事業—」『季刊まちづくり』42号, 2014.4, pp.73-75. なお、防集事業の合意形成が円滑に進んだもう一つの要因として、移転元の地域は、高度経済成長期に漁業権を放棄し、多くが兼業・専業農家となっており、産業面においては住宅が海に近接している必要性が薄れていたことも指摘されている。（岩澤拓海「仙台平野における防災集団移転—岩沼市玉浦西地区—」『建築雑誌』1655号, 2014.3, p.24.）

(74) 「再生の針路 点検・復興元年(3) 岩沼市、宮城・利府町」『河北新報』2012.12.23.

(75) 岩沼市は、検討委員会において、住民の提案と法律的制約等とを調整する役割を担ったといえる。例えば、限られた敷地面積の中で、住民が希望する規模の公園の整備と、住宅地の造成の際に義務付けられている調整池の確保とを両立するために、公園を掘り下げて整備し、緊急時には調整池としての機能を兼ねることとして、公園用地を広く確保したという事例が紹介されている。（「みんなで話して決めていく—宮城・岩沼市玉浦の集団移転—」『復興サポート』2012.11.18. NHK ホームページ <<http://www.nhk.or.jp/ashita/support/meeting/20121118/>>）

(76) 玉浦西地区の土地利用計画では、地区は居住エリア、公園、公益施設エリア等から構成されることとなっている。公益施設エリアにはスーパーや老人福祉施設、保育所を誘致・整備する予定である。また、良好な景観に配慮すること等を目的として、敷地面積の最低限度や建築物の形態・色彩等の制限等が地区計画として定められた。（玉浦西地区まちづくり検討委員会「玉浦西地区まちづくり検討報告書」2013.11. <<http://www.city.iwanuma.miyagi.jp/kakuka/040700/documents/11.25-saisyuu-houkoku-honnpen-1.pdf>>）

討委員会の提案をもとに、居住エリアを被災前の集落ごとに整備したり、公園や集会所等の住民の交流の場を設けたりして、従来のコミュニティの維持と新たなコミュニティの形成を目指している。また、平成26年1月、検討委員会を土台に玉浦西まちづくり住民協議会が発足し、交流イベントの計画等、住民主体の活動を進めている⁽⁷⁸⁾。このように、防集事業におけるまちづくりに関する議論の過程で生まれた住民同士の新たなつながりが、今後の地区のまちづくりに生かされていくと考えられる。

(3) 移転元地の利活用

沿岸部の移転元地では、「千年希望の丘」の整備が進められており⁽⁷⁹⁾、既に一部が完成している。「千年希望の丘」とは、約47haの公園内に再生可能な震災廃棄物を活用して15基の避難丘を整備して一時避難地として活用するとともに、津波の減衰効果も見込む「防災公園」である。また、それと同時に、慰霊碑の整備や震災遺構の保存が行われるなど、震災の記憶や教訓を国内外に発信する「メモリアル公園」としての機能も併せ持つ施設である。平成26年5月に行われた植樹祭には全国から多くのボランティアが集まるなどにぎわいを見せ、施設に対する利用者の評価も高い⁽⁸⁰⁾。

一方で、その整備や維持管理に係る財源が課題となっている。同施設の整備事業は、復興交付金の対象となっているが、当初の計画全体に必要な金額の交付は認められなかった⁽⁸¹⁾。その理由の一つとして、同施設を復興交付金の基幹事業に当てはめることが難しく、十分な評価が得られなかったことが挙げられる。同施設は、復興交付金の基幹事業のうち津波による人的被害を軽減する機能を有する都市公園（防災公園）を整備する事業として申請されたため、復興交付金の査定の際には一時避難地としての機能のみが評価の対象になったとされる。これに対して、井口前市長は、同施設は「鎮魂、観光など様々な機能を持つ」として「メモリアル公園」としての機能の重要性を指摘し、復興交付金について基幹事業以外の「『総合枠』を設けてほしかった」とコメントしている⁽⁸²⁾。また、維持管理経費は復興交付金では賄われず、今後の財源の確保が課題となっている⁽⁸³⁾。⁽⁸⁴⁾

2 東松島市の防集事業

(1) 防集事業の概要

東松島市の防集事業は、大きな被害を受けた市内の7地区（野蒜、大曲浜・浜須賀、立沼、牛網・浜市、月浜、大浜、室浜）の住民が、新たに整備する7地区の住宅団地（野蒜北部丘陵、東矢本駅

(77) 『朝日新聞』前掲注(70)

(78) 「まちを拓く 震災3年半各地の試み③ 玉浦西まちづくり住民協議会（岩沼市）快適な環境 自らの手で」『河北新報』2014.9.3.

(79) 「千年希望の丘」は、防集事業によって買い取った移転元地のほか、復興交付金によって別途買収した土地を活用している。（岩沼市「No.40 千年希望の丘防災公園整備事業（用地買収）」『岩沼市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票』（第5回申請）2013.3. <<http://www.city.iwanuma.miyagi.jp/kakuka/kurasi/seikatu/matidukuri/documents/koufukin5.pdf>> 等）

(80) 「土木のチカラ 防災と伝承の機能を担う人口丘陵 千年希望の丘「相野釜公園」（宮城県岩沼市）」『日経コンストラクション』598号, 2014.8.25, pp.6-12.

(81) 岩沼市では、合計15基の丘の整備を計画しているが、復興交付金が認められたのは10基分のみとされる。3基は寄付や既存の丘を活用することとしているが、残り2基については、寄付や他の補助制度の活用等を今後検討していくとされる。（「『復興』2014）公園づくり、厳しく査定 岩沼・人口の丘2基分「ダメ」『朝日新聞』（宮城全県版）2014.6.25.）

(82) 同上

(83) 『朝日新聞』前掲注(53) これに対して岩沼市は、企業の社会貢献や広報活動と連携する民間活力の活用や、ボランティアや農業団体を巻き込んだ公園サポートの仕組みづくりを検討している。（『日経コンストラクション』前掲注(80), p.10.）

北、矢本西、牛網、月浜、大浜、室浜)へ移転するというものである⁽⁸⁵⁾。防集事業に参加する住民は、いずれの移転先でも自由に選択することが可能である。東松島市は、平成24年7月に大臣同意を得て事業を進め、平成26年6月までに5地区の住宅団地を住民へ引き渡し、残る東矢本駅北地区と野蒜北部丘陵地区でも平成28年度までの引渡しを目指して工事が進められている。

移転先となる7地区は、その移転パターンから、次の3種類に分けられる⁽⁸⁶⁾。①新市街地形成高台移転(野蒜北部丘陵)は、背後の高台に公共施設も含む新たな住宅団地を造成するものである。②離半島部高台移転(月浜、大浜、室浜)は、漁業を生業とする各浜が背後の高台へ移転するものである。③内陸部移転(東矢本駅北、矢本西、牛網)は、従前地近隣の内陸部へ移転するものである。特に、①の移転パター

ンの野蒜北部丘陵団地は、7地区の中で最も面積が広く、工事内容も高台丘陵地を住宅団地に造成するという大規模な工事を伴う事業である⁽⁸⁷⁾。また、同地区内には商業施設用地等が整備されるほか、隣接して津波被害を受けた仙石線の新ルートが平成27年6月までに開通する予定⁽⁸⁸⁾である。

(2) 移転元地の利活用

東松島市の移転元地は、①居住予定者がほとんど存在せず一体的に土地利用方法を転換する地区(大曲浜地区等)、②残存家屋が多く市の取得(予定)地は虫食い状に点在するが、従来農地が多いこと等により土地の集約が可能な地区(牛網・浜市地区、立沼地区)、③残存家屋や現地再建された家屋が多く土地の集約に適さない地区(浜須賀地区や野蒜東名運河北地区)に分類される⁽⁸⁹⁾。移転元地の性質がこのように異な

84 移転元地の活用として、このほか、大規模太陽光発電所の建設が始まっている。事業者は大手商社丸紅の子会社いわぬま臨空メガソーラー株式会社である。約44haの土地に太陽光パネル約11万3000枚を並べ、年間約2900万kWh(一般家庭約8,000世帯の年間消費電力量に相当)を発電する計画であり、平成27年度中に稼働を開始する予定である。(丸紅株式会社「宮城県岩沼市でメガソーラー発電事業を実施する件」2014.4.10.<http://www.marubeni.co.jp/news/2014/release/data/iwanuma_jpn.pdf>)事業用地の多くは塩害や地盤沈下で復旧が難しい農地を転用して事業者へ貸し出すものであるが、防集事業で岩沼市が買い取った移転元地(相野釜地区)もわずかに含まれる。

85 移転促進区域は7地区合わせて約230haである。計画時点では、区域内の2,321世帯のうち、1,288世帯が事業に参加する予定である。(「東松島市防災集団移転促進事業(概要説明図:第1回変更の軽微な変更)」(平成26年7月25日の現地調査時に入手))

86 小林典明「植音が響く「集団移転」、東松島のいまー震災から3年、次の課題は産業再生への戦略ー」『土木施工』55巻3号,2014.3,p.116.

87 野蒜北部丘陵地区の造成工事は、東松島市から都市再生機構へ委託され、CM方式と呼ばれる方式によって進められている。CM方式とは一般的に、従来発注者が行っていた、事業全体の工程やコスト管理等のマネジメント業務を、民間事業者等に補助又は代行させる方式を指す。この場合の民間事業者等をコンストラクション・マネジャー(以下「CMr」という。)と呼ぶ。同方式により、発注者である自治体の人手不足を補うほか、民間のノウハウを活用して事業全体の効率化が期待できるとされる。(「民間パワーで復興加速 苦境逆手に被災地発の新手法」『日経アーキテクチャ』995号,2013.3.10,pp.38-39.)野蒜北部丘陵団地の造成工事は、複数の建設業者による共同企業体がCMrとして選定され、通常の工事業務に加えて、設計から工事までの事業全体にわたるマネジメント業務を請け負っている。同工事においては、CMrの提案により、造成工事で掘削した残土を搬出し他の復興事業へ流用するために、全長約1.2kmのベルトコンベアが設置された。これにより、ダンプトラックによる通常の搬出方法に比べて、最大で1年半の工期短縮が可能となったとされる。(福島淳「UR都市機構における復興まちづくりー東日本大震災からの復興支援ー」『土木施工』55巻3号,2014.3,pp.106-109.)

88 東日本旅客鉄道株式会社仙台支社「仙石線の運転再開等について」2014.7.30.<<http://www.jr-sendai.com/wp-content/uploads/2014/07/sensekisen.pdf>>

89 小林典明「東松島市の移転跡地の土地利用について」(日本都市計画学会・都市住宅学会シンポジウム「防災集団移転の跡地利用はどう描かれるべきか?」配布資料)2014.7.12,p.2。(平成26年7月25日の現地調査時に入手)

る理由として、各地の被害状況や従来の土地利用方法が違うことのほか、災害危険区域が建築制限区分別に指定されていることが挙げられる。

(i) 津波防災区域（災害危険区域）の指定

東松島市は、平成24年3月に「東松島市津波防災区域建築条例」（平成24年東松島市条例第15号）を制定し、沿岸部を災害危険区域に相当する津波防災区域⁽⁹⁰⁾に指定した。津波防災区域は、住宅等の新たな建築を禁止する第1種区域、住宅等の新たな建築を原則的に禁止するが一定の条件⁽⁹¹⁾を満たす場合に限り認める第2種区域、一定の条件⁽⁹²⁾の下で住宅等の新たな建築を認める第3種区域と、建築制限区分別に設定されている。防集事業の移転元地では、野蒜地区のうち東名運河以南、大曲浜地区、宮古地区（月浜、大浜、室浜）が第2種区域に、野蒜地区のうち東名運河以北及びその他の地区が第3種区域に指定されている。

東松島市は、国土交通省による津波シミュレーションに加え、住民へのアンケート⁽⁹³⁾や個別面談等によって津波防災区域を決定した。こ

れらに基づき、集団移転と現地再建を希望する住民が混在しており、津波防御施設等により一定の安全性が確保される地域については、集団移転と現地再建の併用が可能となる区域指定を行った⁽⁹⁴⁾。このため、津波防災区域内には、原則的に住宅等の新たな建築を認めない区域と一定の条件のもとで認める区域とが混在している。

(ii) 大曲浜地区における産業用地の整備

全ての建物が全壊の被害を受けた大曲浜地区は、地区全体が第2種津波防災区域に指定され、居住予定者はほとんど存在しない⁽⁹⁵⁾。地区内の大部分は移転促進区域に指定され、市の取得（予定）地となる。東松島市は、同地区の土地利用方法を従来の住宅中心から転換し、産業用地を整備して企業を誘致する計画である。平成25年11月には、既に進出企業が決定していた約5.3ha分の整備費用が復興交付金として認められた⁽⁹⁶⁾。今後、地区全域で区画整理事業が行われる予定である⁽⁹⁷⁾。進出企業は、宮城県や東松島市の企業立地優遇制度などの支援措置⁽⁹⁸⁾の対象となる見込みである。現在は平成28年4

(90) 災害危険区域の名称を「津波防災区域」とした理由として、津波からの安全対策という点を強調するためであることが挙げられている。（平成24年第1回東松島市議会東松島市復興まちづくり計画に関する調査特別委員会議録第3号 平成24年2月28日 p.33.）

(91) 第2種区域に住宅を建築するためには、主要構造部を鉄筋コンクリート造又は鉄骨鉄筋コンクリート造とし、地階を有さず階数を2以上とする必要がある。

(92) 第3種区域に住宅を建築するためには、居室の床面の高さを敷地の接する道路から1.5m以上とし、かつ基礎を鉄筋コンクリート造にする必要がある。

(93) 平成23年11月に行われた住民アンケートの中間報告（発送数2,768世帯、回収数1,897世帯）によれば、第2種区域に指定されることになる大曲浜地区では、9割以上の住民が現地以外の場所での生活再建を希望しており、現地を希望したのは1%に満たなかった。一方、その他の地区では2割から4割の住民が現地での生活再建を希望していた。（東松島市「第2回震災からの復興まちづくりに関するアンケート（中間報告）」<<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/fukko/doc/enq2-20120105.pdf>>）

(94) 辻 前掲注(1), pp.19-20.

(95) 小林 前掲注(89)

(96) 大曲浜地区における産業用地の整備事業及び後述する牛網・浜市地区等における農地の整備事業は、防集事業に関連して行われる効果促進事業（復興交付金の対象となる基幹事業に関連して、自治体が自主的かつ主体的に実施する事業）として、復興交付金の交付対象となった。（東松島市「No.82 東松島市防災集団移転促進事業（移転元地利用促進）」『東松島市復興交付金事業計画 復興交付金事業等個票』（第7回申請）2013.11. <<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/03fukkou/pdf/02kofukin/07-1-3.pdf>>）

(97) 「東松島・大曲浜の移転元地を工業用地に 市、有効活用へ造成方針」『河北新報』2013.11.30.

(98) 東松島市「東松島市大曲浜地区産業用地分譲（賃貸）募集要項」2014.7, p.7. <<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/business/pdf/omagari-yoko.pdf>>

月以降の分譲（賃貸）開始を目指して進出希望企業の審査等が行われており、最終的に整備を計画する約20haのうちの約8割の面積に相当する企業が進出を希望していることが明らかとなっている⁽⁹⁹⁾。

(iii) 牛網・浜市地区、立沼地区における農地の整備

牛網・浜市地区、立沼地区では、全壊の被害を免れた残存家屋が存在し、第3種津波防災区域の指定により一定の条件の下で住宅の再建も認められるために、現地に居住を継続する住民が存在する。そのため、市の買取り対象である防集事業に参加する住民の宅地等は、虫食い状に点在することになる。東松島市は、これらの取得（予定）地を農地として整備し、市内の農業生産法人⁽¹⁰⁰⁾に貸し出す計画である。平成25年11月には、早急に畑地利用が見込まれる箇所の整備費用が復興交付金として認められた⁽¹⁰¹⁾。

従来、牛網・浜市地区及び立沼地区は農地が多い地区であった。そのため、市の取得（予定）地以外の土地には、継続して居住する住民の住宅や農地のほか、市の買取り対象外である防集事業に参加する住民の農地が多く含まれる。市の取得（予定）地だけでは農地の大規模化は困難であるが⁽¹⁰²⁾、例えばこれらの買取り対象外の農地を農業生産法人が借りて、市の取得（予定）地と合わせて耕作することにより、一体的な土地利用は可能となる。同地区では、こうした民間の取組が生まれることが期待されている⁽¹⁰³⁾。

(iv) 土地利用が未確定な土地の貸付け

東松島市は、市の取得地のうち、具体的な利用方法が未確定な土地について、個人や法人を対象に一時的な貸付けを行っている。対象となる土地には、現地に居住を継続する住民が多い浜須賀地区や野蒜東名運河北地区等に点在する市の取得地が含まれる。契約は1年更新（最長10年）であり、建物の建築は認められず、復興関連工事の資材置き場、個人の駐車場や花壇としての利用が想定されている⁽¹⁰⁴⁾。貸付料は、年額で固定資産税評価額の4%とされているが、東日本大震災からの復興に資する事業と認められた場合は減免される⁽¹⁰⁵⁾。貸付料の減免制度の適用により、貸付料収入は限定的になるが、東松島市は、それ以上に取得地を利用してもらうことによって草刈り等の維持管理経費が抑制されることを期待している⁽¹⁰⁶⁾。

おわりに

東日本大震災から間もなく4年を迎えるが、防集事業については、移転先となる住宅団地の造成工事が終了した地区が出始めている。また、平成27年度までの事業終了を見込む地区も多い。しかし、本稿で挙げたように、移転先の住宅団地のまちづくりや移転元地の利活用等、事業終了後にも留意すべき課題は多い。そして、これらの課題は、住宅団地で生活していく住民や移転元地を利活用する自治体にとっては、今後も長く取り組む必要がある課題である。東日本大震災からの復興まちづくりにおける防集事

(99) 「新たに15社進出希望 募集枠の8割超える 東松島・大曲浜」『河北新報』2014.8.25.

(100) 牛網・浜市地区及び立沼地区に野蒜地区を加えて、6つの農業生産法人がこれらの農地を利用する意向を示しているとされる。（「東松島市、移転元地26ヘクタール農地に 農業法人が2014年春から活用」『河北新報』2013.12.27.）

(101) 東松島市 前掲注96

(102) 『読売新聞』前掲注56

(103) 平成26年7月、東松島市からの聴取に基づく。

(104) 「移転跡地を住民らに貸与 点在状態の土地対象 東松島市方針」『河北新報』2014.3.14.

(105) 東松島市「市有地貸します」<<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/business/jigyobosyu/shiyuchi.html>>;「東日本大震災からの復興に資する事業等に係る市有財産の貸付けに関する要綱」（平成26年3月6日訓令甲第15号）

(106) 東松島市の試算では、市の取得地を全て維持・管理すると、草刈りだけで年間約4億6000万円が必要になるとされる。（「東松島市、被災跡地を無償貸与 企業や研究機関へ 有効利用に弾み」『河北新報』2013.9.6.）

業については、今後もこれらの課題に留意する とともに、長期的な視点で評価する必要がある。

(ふくだ たけし)