岩手県・宮城県・福島県における防集移転元地の土地利活用に関する研究

A study of utilization of the sites implemented group relocation promotion projects for disaster mitigation in Iwate, Miyagi and Fukushima

鈴木　涼也*・川﨑　興太**
Ryoya Suzuki*, Kota Kawasaki**

This study discusses the current state and future issues of utilization of the sites implemented group relocation promotion projects for disaster mitigation in 26 municipalities of Iwate Prefecture, Miyagi Prefecture and Fukushima Prefecture. It clarifies that (1) municipalities bought most of land in zone to promote relocation, (2) the ratio of unutilized land within the sites implemented group relocation promotion project is high, (3) municipalities face with problems concerning maintenance of the unutilized land, and (4) concentration projects of unutilized land have not been implemented efficiently. This study points out the necessity to implement effective measures in a long-term perspective while considering the actual condition of the disaster-stricken areas.

Keywords: Promoting group relocation projects for disaster mitigation, Zone to promote relocation, Reconstruction of tsunami-affected area, Great East Japan Earthquake, Utilization of land
防災集団移転促進事業、移転促進区域、津波被災地の復興、東日本大震災、土地利活用

1. 研究の背景と目的

岩手県・宮城県・福島県（以下、被災 3 県）における太平洋沿岸地域は、2011 年 3 月 11 日に三陸沖を震源とする東日本大震災に伴って発生した大津波の影響により、多くの人的被害や、建築物の倒壊・浸水等の物的被害を受けた。各自治体は、このような大災害からの復旧・復興を目指し、土地区画整理事業や圃場整備事業、防災集団移転促進事業（以下、防集事業）等、様々な事業が、国によって定められている復興期間の最終年である 2020 年を目安に、震災後から現在にかけて行われ、着実に前進している。その中でも防集事業は、国と自治体が住民の生命等を災害から保護するため、住民の居住に適当ではないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する国庫補助事業であり、被害にあった住民の今後の安心・安全な生活及び、沿岸地域の復興・復旧の大きな役割を担っている。

東日本大震災の津波被災による防集事業は、現在被災 3 県のうち、岩手県が 7 市町村 31 地区、宮城県が 12 市町 73 地区、福島県が 7 市町 10 地区で行われており、3 県においては計 26 市町村 114 地区で計画、実施されている[1)]。各自治体の概要は表 1 のようになっている。

防集事業の内容は主に 6 つに大別することができる（表 2）。現在の被災 3 県における防集事業の段階では 1 から 6 までの事業はほとんどの自治体で概ね完了しているが、移転促進区域内において買取ることができる土地が住宅用地及び住宅用地に介在する宅地または農地で、建物の基礎や所有権以外の権利のない更地であるなど、土地買取りに制約が存在することや、住民と自治体との合意が基本として成り立っている事業であることから、土地を買い取ることができずに事業が完了していない自治体がある。また、防集事業を実施した結果として、移転促進区域内には自治体が買取った土地等（以下、移転元地等）[(1)]、未買取りの土地、買取り対象外の土地[(2)]が虫食い状に入り混じっており、

表 1. 東日本大震災における被災 3 県の防集事業実施市町村の概要

県名	市町村名	震災前(2011年2月末または3月初め時点) 人口(人)	震災前 世帯数(世帯)	現在(2017年3月末または4月初め時点) 人口(人)	現在 世帯数(世帯)	2017年10月時点 行政区域面積(ha)	津波浸水区域面積(ha)	災害危険区域面積(ha)	移転促進区域面積(ha)	津波浸水区域に対する災害危険区域の割合(%)	災害危険区域に対する移転促進区域の割合(%)
岩手県	野田村	4,849	1,681	4,357	1,655	8,080	230	76	11	33.1	14.0
	宮古市	60,124	24,332	54,573	24,030	125,915	988	567	38	57.3	6.8
	山田町	19,270	7,182	16,057	6,661	26,281	487	228	62	46.9	27.1
	大槌町	15,994	6,348	12,176	5,432	20,042	400	152	61	38.0	39.9
	釜石市	40,018	17,567	35,005	16,778	44,129	－	187	13	※1	6.9
	大船渡市	41,089	14,970	37,633	14,959	32,250	800	770	－	96.3	※1
	陸前高田市	24,128	8,196	19,673	7,573	23,194	1,300	103	170	8.0	164.0
宮城県	気仙沼市	74,247	26,601	65,762	26,362	33,244	1,865	1,390	193	74.5	13.9
	南三陸町	17,666	5,362	13,426	4,577	16,340	1,145	666	666	58.2	100.0
	石巻市	162,822	60,928	146,991	61,006	55,458	7,300	1,696	370	23.2	21.8
	女川町	10,016	3,852	6,668	3,137	6,535	320	269	69	84.1	25.8
	東松島市	43,142	15,080	40,189	15,540	10,186	3,700	1,203	230	32.5	19.1
	塩竈市	57,337	22,165	54,959	23,196	1,737	395	14	5	3.5	33.4
	七ヶ浜町	20,855	6,568	19,126	6,601	1,319	480	161	32	33.6	19.9
	仙台市	1,016,049	455,958	1,053,717	499,668	78,630	4,523	1,214	155	26.8	12.7
	名取市	73,229	26,433	77,962	29,902	9,817	2,700	769	71	28.5	9.2
	岩沼市	44,128	16,003	44,289	17,377	6,045	2,901	1,056	134	36.4	12.7
	亘理町	35,585	11,442	33,889	12,099	7,359	3,500	545	48	15.6	8.8
	山元町	16,695	5,561	12,469	4,624	6,448	2,400	1,945	116	81.0	5.9
福島県	新地町	8,178	2,461	8,260	2,785	4,635	927	57	50	6.1	88.0
	相馬市	38,054	13,719	35,609	14,352	19,779	2,163	110	110	5.1	100.0
	南相馬市	71,561	24,039	62,270	23,779	39,850	4,080	2,002	375	49.1	18.7
	浪江町	21,542	7,765	18,309	6,933	22,300	600	495	249	82.5	50.4
	富岡町	15,830	6,302	13,437	5,421	6,847	149	85	86	57.0	101.2
	楢葉町	8,018	2,887	7,215	2,845	10,364	287	105	20	36.7	19.0
	いわき市	341,453	128,960	346,199	142,072	123,202	1,500	20	15	1.3	77.0

注　－は非公開を示す。
※1　数値不足のため算出不可。

表 2. 防集事業の主な内容

1. 住宅団地の用地取得、造成等
2. 移転者の住宅団地における住宅建設等に対する補助
3. 住宅団地に係る公共施設の整備
4. 移転促進区域内の農地及び宅地の買取り
5. 農林水産業等に係る生産基盤の整備等
6. 移転者の住居の移転に関する補助

* 非会員　福島大学共生システム理工学類(Faculty of Symbiotic Systems Science, Fukushima University)
**正会員　福島大学共生システム理工学類(Faculty of Symbiotic Systems Science, Fukushima University)

移転元地等の利活用に頭を悩ませている自治体が多いのが現状である。

東日本大震災後の津波被災地域における防集事業、移転元地等の利活用状況に関する既往研究として、例えば、松本ら（2015）は、災害危険区域制度の運用実態を比較、分析すると共に、危険区域の指定が市街地形成に与えた影響と土地利用上の課題を地区レベルで明らかにし [2]、松崎ら（2016）は、福島県における防集事業の事業計画を分析し、今後の課題を提示している [3] が、移転促進区域内の土地の買取り状況や買取り後の土地の利活用状況に関する現状や課題を明らかにした研究はない。

そこで本研究は、これらの既往研究による成果を踏まえつつ、被災 3 県の防集事業を行っている 26 市町村を対象としたアンケート調査やヒアリング調査の結果に基づき、移転促進区域内の土地の買取り状況や、移転元地等の利活用状況、現在および今後の移転元地等の利活用に関する課題を明らかにすることを目的としている。

2. 防集事業の概要

(1) 目的

防集事業とは 1972 年に、豪雨災害等による被害を契機に制定された「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」に基づく事業で、本来の目的としては前章で記述した通りである。主に市町村が事業主体となって進めるものとなっているが、例外的に都道府県が行う場合もある。この事業は、創設以来、地震や津波災害に限らず、豪雨、洪水、高潮、土砂崩れ等の災害時にも様々な地域で適用されているが、今回の東日本大震災の被災地に限り、国は特例的な措置をとっている（表 3）。

(2) 事業計画

防集事業を自治体が実施するには復興計画等の策定、被災者の集団移転に対する合意形成を経て、集団移転促進事業計画を策定し、国土交通大臣から同意を得る必要がある。この事業計画の策定項目は大きく 10 個に分けられる（表 4）。

(3) 災害危険区域と移転促進区域

災害危険区域とは、建築基準法第 39 条に基づき、津波等による危険が著しいため、居住目的である建築物の建築に適しない場所として、各自治体が指定する区域である。この区域には建築制限をかけるのだが、その具体的な内容は各自治体における条例で取り決めるため、ゾーン区分を行い、そのゾーンごとに建築制限に差をつけているなど、それぞれ違いがみられる。また、災害危険区域を指定する際の指定方法や、その基準も自治体によって異なる。

移転促進区域は、主に災害危険区域内において、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域である。移転後の跡地は、自治体が土地の所有者との合意の上で国費によって買取ることが可能だが、決して強制力はない。また、国費による土地の買取りには、前章で述べたような制約がある。

以上に挙げた 2 種の区域は防集事業を実施する際に、必ず指定しなくてはいけないものだが、指定順序に定めはなく、災害危険区域先行型と移転促進区域先行型の 2 つに分けられる。これらは各自治体が実施しやすい方法で行うことが可能である。

表 3. 東日本大震災における防集事業の特例措置

特例措置	内容
移転する被災者の負担の軽減	住宅団地における住宅建設等補助の限度額引き上げ（406万円から722.7万円へ）
被災自治体の財政負担の一層の軽減	住宅団地の用地取得造成費の限度額の引上げ
	国土交通大臣が認める場合は、住宅団地の公共施設整備費の限度額を適用除外
	補助対象経費の合算限度額を撤廃
	復興交付金及び震災復興特別交付税による地方負担の解消
住宅団地への多様な施設の立地促進	住宅団地の分譲住宅敷地等の用地取得造成費を補助対象に追加（国土交通大臣が認める場合で、用地取得造成費から譲渡価格を控除した額が補助対象）
	公益的施設用地の取得造成費を補助対象に追加
被災地の状況への対応	住宅団地の戸数要件の緩和 ・10戸以上から5戸以上へ ・移転住居数の半数以上（国土交通大臣が認める場合は適用除外）
道県の役割の拡大	事業計画策定主体に道県を追加

出典：国土交通省「防災集団移転促進事業パンフレット」（2016年）[4]

表 4. 集団移転促進事業計画の策定項目

1. 移転促進区域
2. 移転促進区域内にある住居の数及び移転しようとする住居の数並びに住居を移転しようとする住民（以下、移転者）の数及び当該移転者の属する世帯の数
3. 住宅団地の整備又は住宅団地における住宅の整備に関する事項
4. 移転者の住宅団地における住宅の建設若しくは購入または住宅用地の購入に対する補助に関する事項
5. 住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設、その他の公共施設の整備に関する事項
6. 移転促進区域内における農地、宅地その他の土地（以下、農地等）の買取り及び植林その他農地等の利用に関する事項
7. 移転促進区域内における建築制限その他土地利用の規制に関する事項
8. 移転者の住居の移転に関連して必要と認められる農林水産業に係る生産基盤の整備及びその近代化のための施設の整備その他移転者の生活確保に関する事項
9. 移転者の住居の移転に対する補助に関する事項
10. 集団移転促進事業の実施に必要な経費及びその資金計画

出典：国土交通省「法スキーム」（2014年）[5]

3. 災害危険区域の指定と移転元地等の土地利活用の現状・問題点について

2017 年 10 月 4 日から 31 日にかけて、被災 3 県における防集事業を実施している 26 市町村を対象にアンケート調査を実施し（表 5）、その結果に関するヒアリング調査を補足的に行った。アンケート調査票については、電子メールで配布し、26 市町村すべてから回収することができた。以下にアンケートとヒアリングの調査結果の分析を示す。

表 5. アンケート調査の概要

目的	移転促進区域内の土地の買取り状況や、移転元地等の利活用状況、現在および今後の移転元地等利活用に関する課題を明らかにすることを目的としている。
対象	岩手県・宮城県・福島県の防集事業を行っている26市町村
方法	アンケート調査(電子メール)
調査項目	1. 市町村の基本情報について 2. 災害危険区域について 3. 移転促進区域内の土地の買取りについて 4. 移転元地等の土地利活用について
実施期間	2017年10月4日～31日
配布数	26
回収数	26

(1) 自治体の基本情報

被災 3 県における各自治体の概要、津波浸水区域、災害危険区域、移転促進区域の指定状況は表 1 に示す通りである[3]。津波浸水区域については石巻市が 7,300ha で最も広く、

災害危険区域については南相馬市が 2,002ha、移転促進区域については南三陸町が 666ha で最も広い。

また、津波浸水区域に対する災害危険区域の割合を見ると大船渡市の 96.3%が最も高く、いわき市の 1.3%が最も低い。いわき市は津波を被った地域を防集事業ではなく、主に土地区画整理事業を用いて整備しているため、このように低い値となる。

一方、災害危険区域に対する移転促進区域の割合を見ると、陸前高田市が 164.0%と最も高く、富岡町（101.2%）、南三陸町（100.0%）、相馬市（100.0%）も同様に高い割合である。このように 100%以上の値になる理由としては、災害危険区域や移転促進区域の指定方法が主な理由として挙げられ、例えば、陸前高田市は移転促進区域先行型で、移転促進区域内の土地のうち、未買取り地は災害危険区域に指定されていないためであり、富岡町では津波被災シミュレーションにより、災害危険区域には含めなかった土地でも、住民間コミュニティを考慮し、一部を移転促進区域に指定したためである。これらの自治体に対し、最も低い割合であるのが山元町で 5.9%である。これは移転促進区域を 1 区画ずつ指定していることや、津波を被った沿岸地域が農地や公共施設等が多かった地域であることに起因している。

なお、災害危険区域の指定根拠に関しては、シミュレーションのみ使用している自治体が 9 市町で、主に岩手県と宮城県に多く、今次津波の浸水域のみを根拠としている自治体は 8 市町村と福島県に多い（表 6）。また、シミュレーションと今次津波の浸水域の両方を指定根拠としている自治体は 9 市町である。災害危険区域のゾーン区分は 3 県 26 市町村のうち、8 市町が採用している。ゾーンごとの指定基準は自治体が条例によって決定しているため、それぞれ異なる。

⑵ 移転促進区域内の土地の買取り状況

図 1 に被災 3 県それぞれの自治体における移転促進区域の買取り状況を示す。移転促進区域内の土地の買取りの進捗は各自治体によって異なるが、ほとんどの自治体が買取り対象の土地の買取りをほぼ終えていることがわかる。しかし、買取り対象外の土地は自治体ごとに差異が特に大きい。買取り対象外の土地の割合が最も高いのは南三陸町で 80.7%、次いで富岡町で 69.0%、浪江町で 51.5%となっている。これらの自治体の割合が高くなる理由としては、例えば南三陸町では、先述した陸前高田市の場合と同じく、主として災害危険区域と移転促進区域の指定方法によるものであり、富岡町では、移転促進区域指定後に実際には住人がいないことが明らかになり、買取り対象外となったことなどが挙げられる。一方、最も低い割合は、野田村、山田町、釜石市、陸前高田市、山元町、新地町で 0%である。

移転促進区域内の土地のうち、買取り対象外を除外した場合の未買取り割合が大きいのが山田町、陸前高田市、南三陸町、石巻市、富岡町の 5 市町である。買取り対象である移転促進区域が未だ買取れていない要因としては、抵当権や土地の所有権など「権利問題が複雑だから」を挙げる

表 6. 東日本大震災における災害危険区域の指定の概要

県名	市町村名	災害危険区域の指定根拠		ゾーン区分	災害危険区域指定基準			
		シミュレーション	今次津波の浸水域		第1種	第2種	第3種	区分無し
岩手県	野田村	×	○	×				浸水深6m以上
	宮古市	○	○	○	浸水深2m以上	浸水深1～2m	第1種区域または第2種区域に隣接し、予想浸水深が1m未満を含む地形地物により区画された区域	
	山田町	○	×	○	浸水深2m以上	浸水深1～2m	浸水深1m未満	
	大槌町	○	×	×				区画整理によるかさ上げ後において、L2津波で浸水する範囲
	釜石市	○	×	○	防潮堤等の整備後において、L2津波で浸水する範囲※1	第1種区域において、浸水深0.5m以下の範囲※1		
	大船渡市	○	○	○	浸水深2m以上	A：1m～2m B：1m未満 C：A、B以外の浸水区域		
	陸前高田市	○	×	×				※2
宮城県	気仙沼市	○	×	×				浸水予想区域全域
	南三陸町	×	○	×				概ね2m
	石巻市	○	○	×				基本的に明確な基準は無いが今次津波の浸水域を見て判断
	女川町	○	○	×				浸水予想区域全域
	東松島市	○	○	○	浸水深4m以上	浸水深2～4m	浸水深2m未満	
	塩竈市	○	○	×				L2津波時浸水深2m以上
	七ヶ浜町	○	×	×				浸水深概ね2m
	仙台市	○	×	×				浸水深概ね2m
	名取市	×	○	×				浸水深概ね3m
	岩沼市	○	×	○	浸水深概ね2m	浸水深概ね1m		
	亘理町	○	×	×				浸水深概ね2m
	山元町	○	○	○	浸水深3m以上	浸水深2～3m	浸水深1～2m	
福島県	新地町	○	○	×				家屋が全壊したエリア
	相馬市	×	○	×				実際の家屋等の建物流失状況から判断
	南相馬市	×	○	×				浸水深概ね4m※3
	浪江町	×	○	×				浸水深概ね2m
	富岡町	○	○	×				防潮堤等の整備後において、L2津波で浸水する範囲
	楢葉町	×	○	×				津波浸水があった区域
	いわき市	×	○	○	浸水深概ね4.5m超	浸水深概ね1.5m超	浸水深概ね1.5m以下	

注　斜線は選択肢を踏まえ回答が該当しない欄である。
※1　工業専用地域や、すでに公共施設が建設されているなど宅地等の需要がないところは除外している。
※2　陸前高田市の場合、津波浸水区域における面的な指定は行わず、防集事業によって買収した土地及び、防集事業による移転者の移転元地並びに防集事業に参加しない自力再建者がかけ地近接等危険住宅移転事業を活用する際の移転元地について、災害危険区域として指定している。
※3　ただし、南相馬市は当初指定の災害危険区域とは別に、移転促進区域内で買取りを行う土地を追加指定したがこれは浸水深概ね4mの基準には当てはまらない。

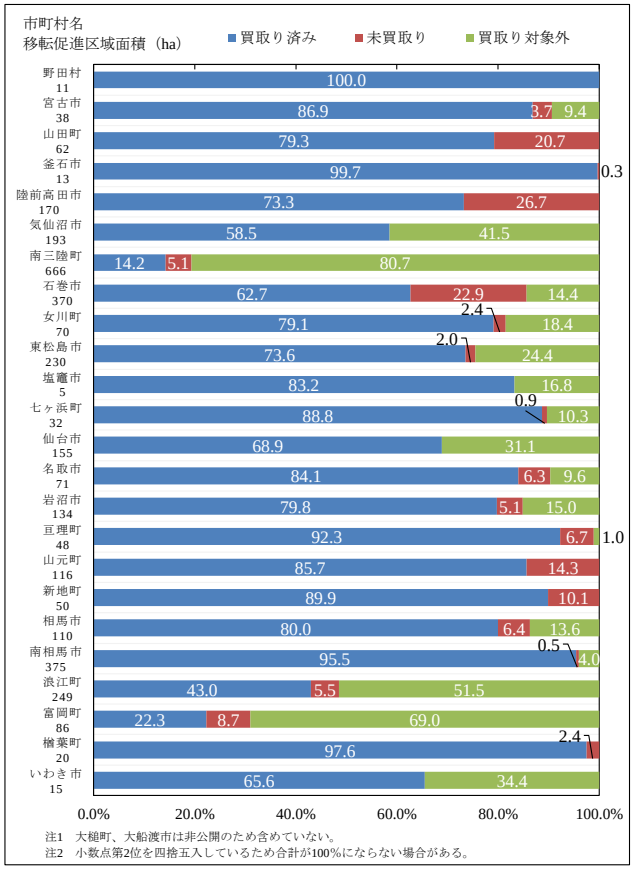


図 1. 移転促進区域内の土地の買取り状況

自治体が 85.7%と最も多かった（図 2）。次いで、「先祖代々受け継いできた土地だから」が 47.6%となっている。33.3%を占める「その他」の主な内容とし

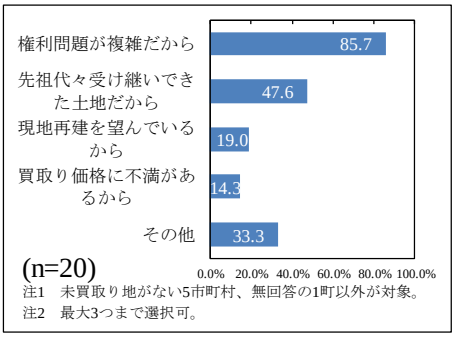


図 2. 未買取り地が買取れていない要因

ては、「倉庫や事務所として自己利用されているから」や「所有者が他人に貸しているから」などが挙げられた。

(3) 移転元地等の土地利活用状況

ここでは、現在の移転元地等における土地利活用状況をそれぞれの利活用状況ごとに分けて分析していく（図 3）[4]。第一に、未利用地の割合が高い自治体であり、具体的には、その割合が 50%以上の自治体である。第二に、企業用地として利活用されている面積が大きい自治体であり、具体的には、その面積が 10ha 以上の自治体である。第三に、公園・広場・緑地の割合が高い自治体であり、具体的には、その割合が 50%以上の自治体である。第四に、公共施設用地の割合が高い自治体であり、具体的には、その割合が 50%以上の自治体である。第五に、上記 4 つの条件に当てはまらないその他の自治体である。なお、岩沼市と富岡町は利活用状況それぞれの面積に不明なものがあるため、分析の対象から除外している。

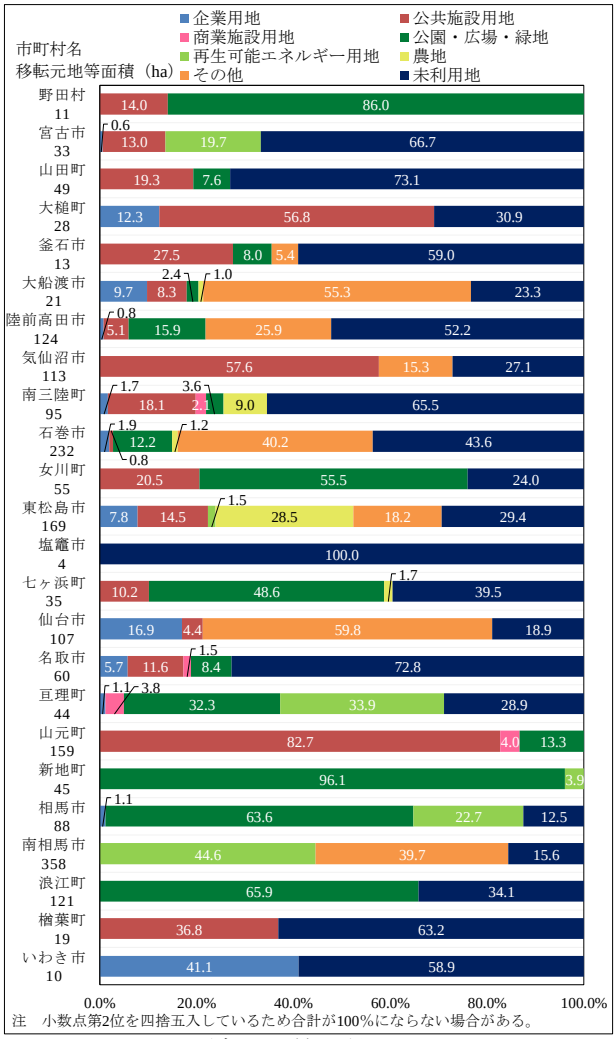


図 3. 移転元地等の利活用状況

1) 未利用地の割合が高い自治体（50%以上の自治体）

該当自治体は岩手県で宮古市、山田町、釜石市、陸前高田市の 4 市町、宮城県で南三陸町、塩竈市、名取市の 3 市町、福島県で楢葉町、いわき市の 2 市町で計 9 市町である。未利用地の割合が最も高いのは、100.0%の塩竈市であるが、実際の面積で最も大きいのは、124ha のうち、52.2%を占める陸前高田市となっている。陸前高田市では移転元地等面積が非常に大きく、かつ、中心地以外の移転元地が分散し虫食い状態になっていることが未利用地の割合が高い原因である。また、山田町や名取市、いわき市では企業用地として、南三陸町では商業施設用地として計画はしているが、未だ整備中または企業募集中であり、未利用地が多くなっている[5]。未利用地には、こうした活用計画は決まっているものの現在は未利用になっている土地や、土地区画整理事業などを実施中の土地も含まれているが、草刈りをはじめとする未利用地の維持・管理は、基本的にすべて自治体が行うため、その費用が財政の大きな負担となっており、移転元地等に関する問題の 1 つとなっている。

2) 企業用地として利活用されている面積が大きい自治体（10ha 以上の自治体）

該当自治体は、宮城県の東松島市と仙台市の 2 市である。この 2 市における企業用地の利活用面積は仙台市が約 18ha で、東松島市が約 13ha となっている。

仙台市では、もともと住工混在地域であった蒲生北地区に土地区画整理事業を導入し、企業用地として整備している。第 1 回募集時には、安全面に関する懸念からか、企業側の反応が思わしくなかったが、防災性の高さをアピールすることなどによって、徐々に企業が増加している。

東松島市では、もともと高密度な住宅地が広がっていた大曲浜地区に土地区画整理事業を導入し、企業用地として整備している。東松島市は、津波によってほとんどの建物が被害を受けた大曲浜地区を第 2 種災害危険区域に指定した。広大な土地をどのように活用すべきか検討を重ねたが、この地域が建築制限をかけられていることや、市街化区域であること、石巻市と隣接していることを理由に、企業用地として整備する大規模な用途転換を行った(6)(6)。

なお、本研究では、移転元地等における企業の立地動向に関する調査を実施した。アンケート調査を通じて明らかになった移転元地等に入っている、または、入ることが決定している企業（以下、立地企業）は 68 社である（表 7）。業種に関しては、全体的に食品系の製造工場や運輸業、建設業が多く見られ、地元の企業が多い。また、この 68 社のうち、業種、事業内容などを考慮して選定した 7 社に対し、2017 年 11 月 13 日から 15 日にかけてヒアリング調査を行った（表 8）。「移転元地等を選んだ理由（メリット）」については、立地性のほか、国からの補助金、復興への寄与など、「移転元地等のデメリット」については、人材不足などが挙げられた。

3）公園・広場・緑地の割合が高い自治体（50%以上の自治体）

該当自治体は、岩手県が野田村の 1 村、宮城県が女川町の 1 町、福島県が新地町、相馬市、浪江町の 3 市町の計 5 市町村である。最も公園・広場・緑地の割合が高いのは新地町の 96.1%であるが、実際の面積で最も大きいのは移転元地等面積 121ha のうち、65.9%を占めている浪江町である。新地町では、防災緑地が 2 か所、地区コミュニティ広場が 1 か所整備されているが、防災緑地の 1 か所は福島県の事業である。浪江町では、福島県が事業主体である復興祈念公園や、海岸防災林が整備されつつある。

4）公共施設用地の割合が高い自治体（50%以上の自治体）

該当自治体は、岩手県が大槌町の 1 町、宮城県が気仙沼市、山元町の 2 市町の計 3 市町である。最も公共施設用地の割合が高いのは山元町の 82.7%であり、これは実際の面積でも最も大きい値となっている。主な公共施設用地の内容として、例えば山元町では、導水路や震災遺構、スポーツゾーン等が整備されている。また、大槌町では、津波防災拠点内の都市計画道路等や、仮設のグラウンド、気仙沼市では防潮堤や、河川堤、道路等が整備されている。

5）その他の自治体

該当自治体は、岩手県が大船渡市の 1 市、宮城県が石巻市、七ヶ浜町、亘理市の 3 市町、福島県が南相馬市の 1 市で計 5 市町である。

表 7. 移転元地等の立地企業一覧

県名	市町村名	企業名	業種	借地面積(ha)
岩手県	宮古市	株式会社セイア	建設業	0.20
	山田町	－		
	大槌町	株式会社壮関	製造業（食品）	0.86
		小野食品株式会社	製造業（食品系）	0.66
		石山水産株式会社	製造業（食品系）	0.57
		株式会社ロータス倉本	卸売・小売・飲食業	0.18
		有限会社岩間建設工業	建設業	0.11
		有限会社小國石油店	卸売・小売・飲食業	0.07
		三浦設備株式会社	建設業	0.04
		大槌美容室	サービス業	0.00
		境田自転車商会	卸売・小売・飲食業	0.00
		ささきクリーニング	サービス業	0.02
		クリーンサービス株式会社	サービス業	0.07
		一兜建築	建設業	0.04
		高田屋商店	卸売・小売・飲食業	0.10
		有限会社道又商事	卸売・小売・飲食業	0.09
		佐々木車体	製造業（機械系）	0.08
		株式会社コーポレートインパクト	運輸・通信業	0.10
		ささき工務店	建設業	0.05
		株式会社大安	サービス業	0.17
		白光舎クリーニング	サービス業	0.05
		佐々木表具店	その他	0.01
		有限会社阿部石油店	卸売・小売・飲食業	0.05
		三協テック株式会社北東北	製造業（その他）	0.09
		大槌商工会	その他	0.05
	大船渡市	（株）いわて銀河農園	農林・水産業	2.00
	陸前高田市※1	A	その他	0.06
		B	製造業（機械系）	0.03
		C	運輸・通信業	0.04
		D	サービス業	0.06
		E	製造業（食品系）	0.08
		F	製造業（食品系）	0.03
		G	医療・福祉	0.03
		H	農林・水産業	0.03
		I	サービス業	0.19
		J	医療・福祉	0.02
		K	卸売・小売・飲食業	0.09
		L	建設業	0.13
		M	建設業	0.02
		N	建設業	0.04
		O	漁業	0.04
宮城県	気仙沼市	－		
	南三陸町	伊藤株式会社	水産加工業	0.30
		マルアラ及川商店	水産加工業	0.60
		行場商店	水産加工業	0.70
	石巻市	－		
	東松島市	株式会社KDDIエボルバ	農林・水産業	2.80
	仙台市	富田運輸（株）	運輸・通信業	1.10
		二葉運送（株）	運輸・通信業	1.63
		宮城ダイハツ販売（株）	製造業（機械系）	1.65
		（株）レノバ、住友林業（株）、ユナイテッド計画（株）	電気・ガス	5.00
		三陸運輸（株）	運輸・通信業	1.98
		幸信商運（株）、プリンス海運（株）、（株）シー・リンク	運輸・通信業	1.18
		日通商事（株）	製造業（機械系）	1.43
		（株）丸山運送	運輸・通信業	4.05
	名取市	㈲浜口商店	製造業（食品系）	0.50
		㈲マルタ水産	製造業（食品系）	0.40
		いちまる水産㈲	製造業（食品系）	0.80
		㈲丸七佐藤水産	製造業（食品系）	0.30
		㈱鈴栄	製造業（食品系）	0.20
		㈱センシン食品	製造業（食品系）	0.20
		㈲ライジン	製造業（食品系）	0.30
		理研食品㈱	製造業（食品系）	0.20
		㈱海祥	製造業（食品系）	0.50
	岩沼市	仙台農産㈱	卸売・小売・飲食業	0.40
		南貨物自動車㈱	運輸・通信業	0.80
		（株）ジェーラインエクスプレス	運輸・通信業	0.50
	亘理町	－		
福島県	相馬市	相馬双葉漁業協同組合	漁業	1.00
	浪江町	－		
	いわき市	トラスト企画株式会社	農林・水産業	2.20
		（株）イノベーション農業福祉研究所	農林・水産業	1.87

注　－は非公開を示す。
※1　企業名が非公開であるためAからOで表記する。

表 8. ヒアリングを実施した誘致企業とその概要

誘致企業名	誘致自治体	本社位置	業種	借地面積（ha）	事業概要
株式会社セイア	宮古市	徳島県三好市	建設業	0.2	生コンクリートの製造
株式会社壮関	大槌町	栃木県矢板市	製造業（食品系）	0.9	水産加工品や、農産物加工品の製造
（株）いわて銀河農園	大船渡市	岩手県紫波町	農林・水産業	2.0	トマト栽培
株式会社KDDIエボルバ	東松島市	東京都新宿区	農林・水産業	2.8	障がい者雇用中心の農産物栽培
（株）丸山運送	仙台市	宮城県仙台市	運輸・通信業	4.1	物流倉庫、コンテナ置場、事務所等
相馬双葉漁業協同組合	相馬市	福島県相馬市	漁業	1.0	漁業
トラスト企画株式会社	いわき市	福島県いわき市	農林・水産業	2.2	ケナフ栽培

亘理町と南相馬市では再生可能エネルギー用地が大きな割合を占めている。大船渡市、石巻市、南相馬市では「その他」が大きな割合を占めているが、大船渡市と石巻市では漁業関連施設や、個別に譲渡・貸付を行っている土地など、南相馬市では大型園芸施設やバイオマス研究施設が含まれている。

(4) 移転元地等の土地利活用の問題点

移転元地等の土地利活用に関する問題があると回答したのは 73.1%（19 自治体）で問題がないと回答したのは19.2%(5 自治体)、無回答であったのが 7.7%（2 自治体）となっている（図 4）。図 5 は問題があると回答した 19 自治体に対して、何が問題になっているのか、そしてその問題の重要度[6]を聞いた結果である。問題点の中でも「買取り地の維持・管理が難しい」は 94.7%と対象自治体のほとんどが選択し、次いで、78.9%の「移転元地が虫食い状になっている」、「民間の土地利用需要が見出せない」となっており、これらの 3 つは、相互に関連している面がある。重要度に着目すると、「民間の土地利用需要が見出せない」が最も重要な問題として捉えられていることがわかるが、企業用地を計画していない自治体では、「買取り地の維持・管理が難しい」や、「移転元地が虫食い状になっている」が重要な問題として挙げられている。

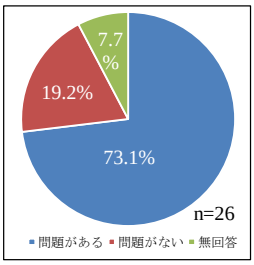
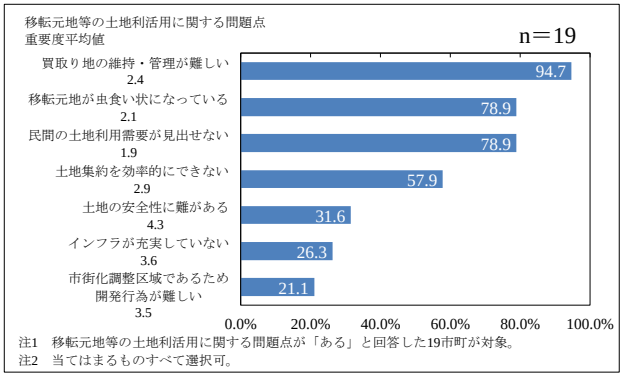


図 4. 問題の有無



注1 移転元地等の土地利活用に関する問題点が「ある」と回答した19市町が対象。
注2 当てはまるものすべて選択可。

図 5. 移転元地等の土地利活用に関する問題点

虫食い状の土地に関する問題を解決する方法の 1 つとして、土地集約が挙げられる。表 9 に、各自治体の土地集約の実施状況を示す。図 5 に示した「移転元地等の土地利活用に関する問題点」において「移転元地が虫食い状になっている」を選択した 15 自治体のうち、「土地集約を効率的にできない」を選択している自治体は 10 自治体である。そのうちすでに土地区画整理事業や土地改良法に基づく換地などを実施している自治体は 9 自治体であるので、それらの事業範囲は一部に過ぎず、虫食い状の土地をすべて集約できるような効率的な土地集約はできていないということがわかる。復興庁による「防集移転元地等の活用に関する事例集（追加版）」[7]では、税制の特例措置を活用した土地交換制度の事例が紹介されているが、権利調整が難しいことなどから、その実績は少ないというのが現状である。

表 9. 各自治体の土地集約実施状況

県名	市町村名	移転元地が虫食い状になっている	土地集約を効率的にできない	土地集約を実施しているか	土地区画整理事業（件）	土地改良法の換地制度（件）	税制の特例措置を活用した土地交換制度（件）	その他
岩手県	野田村	×	×	×				
	宮古市	○	○	○	2			
	山田町	○	×	○	2			
	大槌町	×	×	×				
	釜石市	×	×	×				
	大船渡市	○	○	○	1		3	
	陸前高田市	○	○	○	2		3	
宮城県	気仙沼市	×	×	○	3			
	南三陸町	○	○	○	1	6		
	石巻市	○	○	○	3			漁業集落整備事業及び低平地整備事業（68件）
	女川町	○	○	○	1			
	東松島市	○	○	○	1			
	塩竈市	×	×	×				
	七ヶ浜町	○	×	○	4			
	仙台市	○	○	○	1			
	名取市	×	×	○	1			
	岩沼市	○	○	○	1			農地の整序化（1件）
	亘理町	×	×	○		5		
	山元町	○	×	○		1		
福島県	新地町	×	×	×				
	相馬市	×	×	×				
	南相馬市	○	×	○		5		
	浪江町	○	×	×				
	富岡町	○	○	×				
	楢葉町	×	×	×				
	いわき市	×	×	×				

注　斜線は選択肢を踏まえ回答が該当しない欄である。

(5) 国への要望

移転促進区域内の土地の買取りや移転元地等の土地利活用に関する国への要望について、11 市町村から回答を得ることができた。移転元地等の維持・管理費用の助成、土地集約にかかわる事務手続きの簡素化、買取り対象地以外の土地の交換等のための補助金の創設、復興交付金の条件緩和や補助率アップなどが挙げられた。

4. 移転元地等の利活用に関する詳細分析（東松島市浜市・牛網地区の事例）

前章では、多くの自治体において、移転元地が虫食い状になっており、民間の土地利用需要が見出せず、買取り地の維持・管理が難しいという問題を抱えていることが明らかになったが、こうした結果を踏まえて、移転元地等の現状や利活用状況に関する詳細分析を行う。取り上げる対象地は、移転促進区域の買取り状況、移転元地等の土地利活用状況などの面で平均的な状況にある東松島市であり、その東松島市の中で、移転元地等が虫食い状になっているものの、土地集約が実施されていない浜市・牛網地区である（図 6）。

東松島市は、宮城県の沿岸地域中部に位置する市であり、津波によって大きな物的・人的被害を受けた。浜市・牛網地区は、東松島市西部を流れる成瀬川の東側に位置し、市街化調整区域に属する中規模な住宅地であった。沿岸部から多少距離があったため、津波によって大規模損壊を受けることはなく、大部分の地域が災害危険区域内の建築制限の中でも最もレベルが低い第 3 種災害危険区域（津波防災

区域）に指定されることになった。

移転元地等の現状としては、図 6 のように移転促進区域内に買取り希望がない土地が散見されることなどから、虫食い状の土地が目立つ状況になっている。これらの土地が多いことで引き起こされる大きな問題が、未利用地の維持・管理である。虫食い状の土地は 1 つ 1 つが小さく利活用法が見出しにくく、未利用のままの場合がある。未利用地のまわりには住宅が散在しているが、これをそのままにしておくと雑草が生え、虫が発生するなど、周辺に散在する住宅の居住者に悪影響を与えてしまう。未利用地になっている移転元地の所有地は、ほとんどが東松島市のものであるため、維持・管理は基本的に東松島市が行うことになるが、その経費が自治体財政の負担になっているという問題が生じている。

東松島市では、こうした浜市・牛網地区で何もしていないということではなく、一部の土地では、移転元地という特殊な地形や条件を生かしつつ、工夫を凝らした事業を実施している。例えば、比較的まとまった農地については、塩害等が懸念されるために土を入れ替えた上で、農業団体等に対して、10 年間無償で貸与している。しかし、こうした取り組みにも限りがあるので、東松島市では、今後、虫食い状の未利用地の問題を解決するため、税制の特例措置を活用した土地交換や、市独自での土地の買取りを行って、集約化してくという計画を立てている。

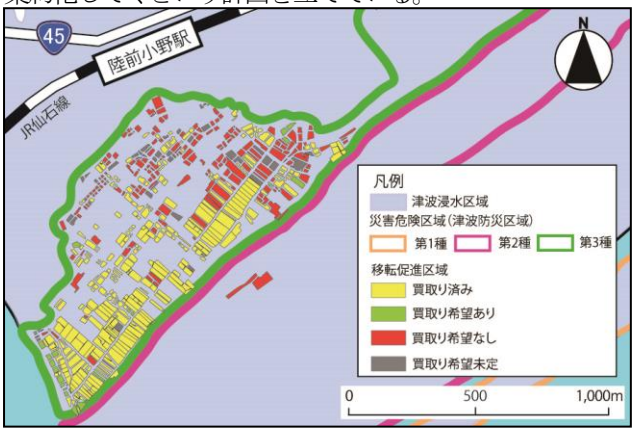


図 6. 浜市・牛網地区の移転促進区域内の土地買取り状況

5. 結論

以上のように防集事業を実施している被災 3 県の 26 市町村に対するアンケート調査やヒアリング調査に基づき、防集事業における移転促進区域の買取り状況や、移転元地等の利活用状況、利活用にかかわる問題点を整理し分析してきた。以下にこれらの調査で得られた知見をまとめていく。

まず、防集事業の主な内容の 1 つである移転促進区域内の土地の買取り状況については、買取り対象外の土地が大きい自治体も見られるが、買取り対象の土地に関しては、ほとんどの自治体で概ね完了していることがわかった。未だ買取れていない土地は、所有者の権利問題を原因に挙げている自治体が多く見られた。

防集事業の次のステップである移転元地等の土地利活用状況については、特に未利用地の割合が高い自治体が多く、「買取り地の維持・管理が難しい」、「移転元地が虫食い状になっている」、「民間の土地利用需要が見出せない」といった問題を抱えている自治体が多いことが明らかになった。そもそも、被災 3 県の 26 市町村は、民間の土地需要が旺盛だったわけではない上に、土地集約化を図るための土地区画整理事業等や国の施策である税制特例措置も限られた実績しか上がっておらず、広大な土地が虫食い状になっていて、未利用地の利活用が進まないことから、移転元地等の維持・管理が自治体財政の負担になっているのである。

我が国では、2020 年までを復興期間と定めており、被災自治体に対する復興交付金の補助も 2020 年で終了してしまうことが予定されているが、防集事業自体は復興期間内に完了したとしても、本研究で明らかにしたような移転元地等の問題を解決することは難しいと思われる。国、県、市町村、企業、住民等が被災地の実態を踏まえつつ、長期的な視点をもって、その解決に向けた効果的な施策を協働で検討し、実施していく必要がある。

補注

(1) 「等」に含まれる土地は、土地集約事業で自治体の土地になり、移転元地と一体的に利活用される土地を指す。
(2) 買取り対象外の土地とは防集事業による国庫補助が対象外の土地を指し、基本的には建物の基礎が残っていたり、所有権以外の権利が設定されていたり、もともと公共用地であったりする土地である。
(3) 東松島市と山元町は、災害危険区域を津波防災区域と呼んでいるが定義的には同義である。
(4) 本研究で分析の対象とするのは、計画上の面積ではなく、アンケート実施時点における実際の土地利活用面積である。
(5) 大槌町、気仙沼市、石巻市、浪江町でも、企業用地を整備する計画があるが、未だ企業を募集中または用地整備中という状況にあるため、現段階では未利用地となっている。
(6) いわき市では、企業用地として利活用している面積は小さいが、企業用地の割合は 41.1％と高い。これまでに、久之浜町末続地区で 1.87ha、久之浜町金ケ沢地区で 2.20ha を企業用地として貸し出す協定を結んでいる。そのほかの移転元地については未だ募集中ではあるが、いわき市ホームページでは「民間活力を生かした復興・創成プロジェクト」と題して移転元地等への企業公募を行っている。この中には、現在のいわき市の統計や復興状況、移転元地の土地について詳細な説明がされており、積極的な情報発信が行われている。
(7) 重要度とは選択した問題点に対して付けた順位のことである。1 が最重要事項で昇順に重要度が低下していく。重要度平均とはその重要度の合計をその問題を選択した自治体数で平均したもので、低ければ低いほど重要なものといえる。

参考文献

1) 国土交通省「東日本大震災の被災地における集団移転促進事業計画策定済地区一覧」（2016 年）
http://www.mlit.go.jp/common/001137060.pdf
（2017 年 12 月 7 日に最終閲覧）
2) 松本英里、姥浦道生（2015）「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」都市計画論文集、Vol.50、No.3、1273-1280 頁
3) 松崎祐樹、川﨑興太（2016）「東日本大震災からの復興に向けた防災集団移転促進事業の事業計画の分析ー福島県の事例研究ー」都市計画報告集、No.14、230-235 頁
4) 国土交通省「防災集団移転促進事業パンフレット」（2016 年）
http://www.mlit.go.jp/common/001137059.pdf
（2017 年 12 月 2 日に最終閲覧）
5) 国土交通省「法スキーム」（2014 年）
http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/boushuu/boushuu-scheme.pdf
（2017 年 12 月 2 日に最終閲覧）
6) いわき市ホームページ「民間活力を生かした復興・創成プロジェクト」（2017 年）
http://www.city.iwaki.lg.jp/www/contents/1450852714816/index.html
（2018 年 2 月 3 日に最終閲覧）
7) 復興庁「防集移転元地等の活用に関する事例集（追加版）」（2017 年）
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20170630_motochijireisyu.pdf
（2018 年 1 月 5 日に最終閲覧）