

東日本大震災の被災地における防災集団移転促進事業の 移転元地を含む低平地の利活用に関する検討ガイダンス

（目 次）

1. はじめに（本ガイダンスの目的）
2. 元地エリアの現状
3. 元地エリアについて検討する際の留意点
4. 元地エリアに関する検討手順
 - （1）土地利用に係る計画の策定段階
 - ① 関係者の意向把握
 - ② 土地利用に係る計画の素案の作成
 - ③ 土地利用に係る計画に関する合意形成
 - ④ 土地利用に係る計画の策定段階における国の支援
 - （2）具体的な土地利用に向けた事業の実施段階
 - ① 事業手法の選択
 - ② 具体的な土地利用に向けた事業の実施段階における国等の支援

1. はじめに

本ガイドンスは、東日本大震災で津波被害を受けた沿岸部において実施する防災集団移転促進事業（以下、「防集事業」という）により、市町村が買取りを行い、公有地となった土地（以下、「移転元地」という）及びその周辺の民有地を含む低平地（以下、「元地エリア」という）の利活用について市町村が検討を行う際の参考となるよう、留意点、検討手順等を紹介するものである。

なお、国は市町村に対し、元地エリアの利活用に向けた検討を求めるものではなく、また、早急に検討結果を出すことを勧めるものでもない。移転元地を当面利活用しないという市町村の方針を否定するものでもない。

2. 元地エリアの現状

東日本大震災の被災地における防集事業は、津波被害等を受け住民の居住に適当でないと認められる区域にある住居について、安全な高台への集団的移転を促進することを目的としており、市町村が、移転先となる高台に新たな住宅団地を整備するとともに、被災した住宅地等の買取り等を行っている。

住民の居住に適当でないと認められる区域として設定された移転促進区域は、少なくとも津波等に対して脆弱な住宅が再び建設されることがないように必要な建築制限がかけられる。

また、市町村が当該事業で買取ることができる土地は、現に居住の用に供されていた住宅用地及び住居と一体の農地に限定されるため、買取対象とならない土地（住宅以外の建築物があった土地、空き地、農地等）は民有地として、そのまま点在している。

被災地全体で391の移転促進区域が存在し、このうち、具体的な土地利用ニーズ（商工業用地、大規模ほ場、水産関係用地等）が見込まれ、土地区画整理事業、農地整備事業（ほ場整備）、漁業集落防災機能強化事業等により、移転元地と民有地の交換・集約や基盤施設整備が実施されている地区数は、全体の約5割となっている（平成27年10月時点）が、これらの中には、ニーズに応じて一部の移転元地のみを利活用している地区もある。移転元地の活用が進んでいない主な要因としては、以下の2点が挙げられる。

【要因1】そのままでは利活用や管理がしにくいモザイク状の移転元地と民有地

元地エリア内は、移転元地と民有地がモザイク状に存在している場合が多い。そのようなエリアにおいては、移転元地を公的に利活用しようとしても、民有地が介在しているため、そのままでは利活用しにくく、適正に用地管理するために手間も費用も掛かる。

【要因2】市街地面積の拡大と人口の重心移動・減少による利活用ニーズの低下

防集事業により高台に新たな市街地が造成されることにより、元地エリアを含めた市街地面積が拡大していること、人口の重心が高台に移動していること、東日本大震災の

影響により人口減少が加速していることなどから、元地エリアの土地利用ニーズが低下している。

こういった現状の中、多くの市町村から、元地エリアにおける事業実施の可能性についての問合せが寄せられている。元地エリアの土地利用は、市町村において自ら方針を検討するものであるが、以下において、元地エリアの利活用について検討する際の留意点及び手順を整理する。

3. 元地エリアについて検討する際の留意点

元地エリアについては、従前のなりわいの再生や新たなニーズに対応したまちづくりを推進するために利活用されることが期待されていることが多い。土地利用に係る計画は、市町村が土地利用ニーズを具体的に把握した上で、素案を作成するものであるが、地域の住民との合意形成がなされたものでなければならない。なお、具体的な土地利用ニーズが見いだせないと判断した場合には、当面は整備しないという結論とすることもあり得る。

また、事業の必要性や現実的な利用見込み、維持管理の持続可能性等が確認できることはすべての公共事業に共通する必要条件であるが、特に復興増税等により財源が確保されている復興事業においては、著しい被害を受けた地域の復興のために真に必要な事業であることについて、特段の説明責任が求められていることに留意すべきである。

このため、例えば、移転元地と民有地がモザイク状に存在する元地エリアにおいて事業を実施する場合には、移転元地の有効活用と土地の管理コストの削減の観点から、事業区域を移転元地等公有地に設定できないか検討することや、公有地に収まらない場合であっても、事業区域内の民有地と区域外の移転元地等の公有地との交換^{*}により、必要な用地の確保に努めることが必要である。事業の必要性や利用見込みの無い土地の買取りや、交換・集約に努めず安易に公有地を増やすことに対しては、国として支援できない。

また、利活用意欲がある民間事業者等に対して、移転元地を適正価格で売却・賃貸を行うことも可能である。

さらに、移転元地と民有地を交換し、各々集約したまちづくりを進めることは、各々の土地の利活用の可能性を高めること、土地の管理コストを削減できること、区画道路等の基盤施設の維持更新費を削減できること、上下水道等の事業採算性を悪化させないことから有効である。

なお、事業内容によっては、通常財源による対応も含めて検討することが必要である。

(※) この点については、与党の平成28年度税制改正大綱において、復興整備事業の用に供するため公有地と当該事業が実施される一定の区域内の民有地の交換について、公有地を取得した場合の所有権移転登記に対する登録免許税の免税措置の創設が盛り込まれている。また、市町村において、必要に応じ民有地の地権者が円滑に交換に応じるための仕組みを工夫することが望ましい。

4. 元地エリアに関する検討手順

3. の留意点を踏まえ、元地エリアの利活用に関する検討手順について、以下のとおり段階別に整理する。

4-(1) 土地利用に係る計画の策定段階

4-(1)-① 関係者の意向把握

土地利用に係る計画の策定にあたっては、被災前の利用状況も踏まえつつ、移転元地を活かしてどのような土地利用の可能性があるかを検討する必要がある。そのため、元地エリア内の私有地の地権者だけでなく、元地エリア周辺の高台に移転した住民や、漁業者、地域経済界、地域外の企業等、広範な関係者の意向を把握し、当該土地利用ニーズについて調査を実施する（事業の実施を前提とするのではなく、土地利用ニーズの有無も含めた調査が必要）。

- 元地エリア内の私有地の地権者に対しては、聞き取り調査等により、土地利用の意向を把握した上で、例えば、市町村が他者への賃貸、売却を考えている場合にはそのニーズがあるか、ニーズを満たすためにはどのような権利調整や基盤施設整備が必要かなど、地権者等とのやり取りを続けながら継続的に対応を検討する。
- 私有地の地権者が近隣住民を対象とした商業系の事業再開の意向を有する場合においては、住宅が高台に移転し新たな商店街の整備が進んでいる場合があること等を踏まえ、両者の商業系土地利用が共存できるか、十分に検討する必要がある。
- 元地エリア周辺の高台に移転した防集団地や災害公営住宅が整備されている場合においては、被災前後で居住地や居住スタイルが大きく変化し、コミュニティの再生が課題となっている場合がある。元地エリア及び移転先の居住地のコミュニティの維持・強化のための土地利用ニーズがある場合には、既存施設の状況や維持管理方策等を踏まえた検討を行う。
- 被災前、漁業集落だった元地エリアについては、共同の網干し場や漁具倉庫等の水産関係用地としての活用や、地域住民等による緑地・広場や駐車場等の土地利用が想定される。この場合には、具体的な利用ニーズのほか、効率的な維持管理方策についても、地元の漁協や地域住民等との間で意見交換し、検討する必要がある。
- 被災前からまちの中心部であり、住宅の移転先が近隣にあるなど一定の商圈人口が見込まれる元地エリアでは、地域経済界が開発計画策定の意向を持っている場合が想定される。商業用地としての整備を検討する場合には、現実的な事業者の立地見通しについて検証し、必要な基盤施設整備についての調査を行う。また、必要に応じ、広く地域住民の意向を調査する。
- 震災を契機に元地エリアを一定規模の産業用地として計画する場合には、事業再開

の意向のある民有地の地権者等に加え、企業訪問等により当該区域外からの進出意向を把握するなど、企業立地の実現可能性を調査し、造成面積の規模や、基盤施設整備（工業用水や高圧電線等）の必要性を検討する。

- ▶ 個々の民有地の利用ニーズへの対応に加え、道路等の基盤施設の維持更新費、移転元地の管理に係るコスト削減等を目的とする場合には、公有地と民有地の交換による集約まちづくりについて検討を行う。

4(1)-② 土地利用に係る計画の素案の作成

関係者の意向の確認後、市町村において土地利用に係る計画の素案を作成する。土地利用に係る計画は、元地エリアの全ての範囲を対象に作成する必要はなく、土地利用のニーズに応じて部分的に作成することも可能である。なお、素案の作成に当たっては、その後の事業実施段階を見据え、事業が円滑に進められるよう、関係機関と適切に相談しながら進めていくことが望ましい。

4(1)-③ 土地利用に係る計画に関する合意形成

土地利用に係る計画の素案を作成したら、意向把握を行った住民等に当該計画素案を示し、土地利用に係る計画の合意形成を図る。この際、ワークショップの開催等を活用することも考えられる。さらに、必要に応じて市町村全体のまちづくりの視点から、住民等の意見を聞くことが望ましい。

4(1)-④ 土地利用に係る計画の策定段階における国の支援

土地利用に係る計画の策定に向けた検討をしようとする市町村に対しては、下記のような支援が可能である。なお、ある種類の土地利用ニーズについての検討結果が思わしくなかった場合に、別の種類の土地利用ニーズについて新たに検討を行うことも可能である。

【支援内容】

- 元地エリアの現況測量・調査
- 土地利用の検討における外部有識者や専門家の活用
（土地利用の検討にあたっては、当該元地エリアの土地利用ポテンシャルや、ニーズの確認方法等について、外部の有識者や専門家等の助言をもとに進めていくことが可能。）
- 住民等と対話するための意見交換会等の開催
（広く地域住民等の意向を把握し、合意形成を図るにあたって、意見交換会やワークショップの開催等が可能。）

【支援メニューの例】

- 復興交付金効果促進事業【復興庁】

4-(2) 具体的な土地利用に向けた事業の実施段階

4-(2)-① 事業手法の選択

4-(1)を踏まえ、土地利用に係る計画を策定した元地エリアについては、国等の各種支援制度等も適宜活用しつつ事業を行うことになる。また、具体化しようとしている土地利用に係る計画の内容に応じて、将来的な持続性の担保の必要がある場合は、事業実施までに都市計画決定等の必要な手続きを進める。なお、各種支援制度を活用する際には、交付要綱等に定められた要件等について、事前に十分確認するものとする。

4-(2)-② 具体的な土地利用に向けた事業の実施段階における国等の支援

著しい被害を受けた地域の復興のために実施する必要がある事業に対しては、復興財源（復興交付金【復興庁】、社会資本整備総合交付金（復興）【国土交通省・復興庁】等）により対応する。事業内容によっては、通常財源（社会資本整備総合交付金（通常分）【国土交通省】等）の活用も含めて検討することが必要である。

元地エリアで想定される主な土地利用のテーマ毎に、事業の実施段階で確認すべき事項及び支援メニューの例を以下に整理する。

なお、事業用地については、移転元地の有効活用と土地の管理コスト削減の観点から、事業区域を移転元地等公有地に設定できないか検討することや、公有地に収まらない場合であっても、事業区域内の私有地と事業区域外の移転元地等公有地の交換によって必要な用地の確保に努めることが必要である。事業の必要性や利用見込みの無い土地の買取りや、交換・集約に努めず安易に公有地を増やすことに対しては、国として支援できない。（この点については、与党の平成28年度税制改正大綱において、復興整備事業の用に供するため公有地と当該事業が実施される一定の区域内の私有地の交換について、公有地を取得した場合の所有権移転登記に対する登録免許税の免税措置の創設が盛り込まれている）

▶ 被災以前からのなりわい（農業、漁業、商工業等）の再生

元地エリア内の地権者に今後も土地利用を継続したい意向があり、被災以前のなりわい（農業、漁業、商工業等）の再生を図るために実施する、事業用の用地造成や基盤施設整備等に対する支援が可能である。

【確認事項】

- ・具体的な再建事業者数等を踏まえた必要な整備規模であること 等

【支援メニューの例】

- ・農地整備事業（ほ場整備）【農林水産省・復興庁】
- ・被災地域農業復興総合支援事業【農林水産省・復興庁】
- ・漁業集落防災機能強化事業【農林水産省・復興庁】
- ・土地区画整理事業【国土交通省・復興庁】
- ・水産業共同利用施設復興整備事業【農林水産省・復興庁】

- ・グループ補助金【岩手県・宮城県・福島県】
- ・そのほか、再生するなりわいに関連して、必要な基盤施設（接続道路、排水路等）を整備する場合には、復興交付金効果促進事業【復興庁】

➤ 住宅が高台移転した後のコミュニティの維持・強化

元地エリア周辺の高台に移転した住宅団地が整備されている場合においては、被災前後で居住地や居住スタイルが大きく変化し、元地エリア及び移転先の居住地のコミュニティの維持・強化が課題となっている場合があるため、広場や地域交流施設等の整備に対する支援が可能である。

【確認事項】

- ・近傍の既存施設で充足されないこと
- ・コミュニティの規模や具体的な利用方法、被災前の施設の状況を踏まえた適切な整備規模であること
- ・地域住民が主体的に整備・利活用・維持管理の計画策定に参画していること
- ・維持管理について持続可能な規模となっていること 等

【支援メニューの例】

- ・漁港環境整備事業【農林水産省・復興庁】
- ・復興交付金効果促進事業【復興庁】

➤ 雇用創出等による地域活性化

新たに商業用地、工業用地として整備するニーズのある地区あるいは観光資源等、地域資源を活かしたまちづくりが見込まれる地区等については、当該区域外からの企業立地や被災した地元企業の施設の復旧による雇用促進や、観光交流の促進による地域活性化に対して支援することが可能。

【確認事項】

- ・商業用地、工業用地については、企業訪問等により、地元事業者の再建の意向や、当該区域外からの進出意向が具体的に把握されており、造成面積について、適切な規模となっていること
- ・観光交流施設については、周辺の類似施設や被災前の施設の状況、利用者数等の見込みを踏まえた、適切な整備規模であること 等

【支援メニューの例】

- ・津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金【経済産業省】
- ・ふくしま産業復興企業立地支援事業【福島県】
- ・グループ補助金【岩手県・宮城県・福島県】
- ・水産業共同利用施設復興整備事業【農林水産省、復興庁】
- ・基盤施設整備については、土地区画整理事業【国土交通省・復興庁】
- ・企業団地用地の取得、造成については、復興交付金効果促進事業【復興庁】（総事業費の1/2以内）
- ・観光交流施設については、農山漁村活性化プロジェクト支援（復興対策）事業【農林水産省・復興庁】及び復興交付金効果促進事業【復興庁】

➤ 被災の追悼・伝承、復興の祈念を目的とした公園・広場や展示施設

復興祈念公園・広場・展示施設の整備、震災遺構の保存について支援が可能。

【確認事項】

- ・復興記念公園、広場、展示施設については、自治体の復興計画での位置づけや住民合意状況などから必要性が認められ、規模や施設内容等、計画の適切性が確認されること
- ・展示施設については、まずは既存施設の利活用を検討すること
- ・震災遺構の保存については、一市町村一カ所につき、住民の合意、復興まちづくりとの関係、維持管理費の負担等が確認されたものであること 等

【支援メニューの例】

- ・復興交付金効果促進事業【復興庁】

➤ 公有地と民有地の交換による集約まちづくりの推進

個々の民有地の利用ニーズへの対応、道路等の基盤施設の維持更新費、移転元地の管理に係るコスト削減等を図ることを目的として、基盤施設を縮減した集約まちづくりを実施するにあたり、コーディネート、面的ながれき撤去、敷き均し、必要最小限の基盤施設整備等について支援が可能。

【確認事項】

- ・土地利用に係る計画が策定されており、基盤施設の縮減を実施することが確認できること。その際、公有地と民有地の交換・集約を図っていくことが必要。
- ・工事着手までに、災害復旧事業の廃止手続き、従前道路等基盤施設の廃止手続き等、整備費縮減の担保措置が実施されること 等

【支援メニューの例】

- ・土地区画整理事業【国土交通省・復興庁】
- ・復興交付金効果促進事業【復興庁】
- ・土地交換に伴う登録免許税の免税措置【平成28年度税制改正】

なお、元地エリアを有効活用した先行事例について、「防集移転元地の活用に関する事例集」（平成27年1月）、「地域の課題への対応強化のための効果促進事業の活用の促進に向けたパッケージ」（平成27年6月）を別途公表しているので、そちらも参考にしてください。

-以 上-