

防災集団移転促進事業の跡地利用について

報告書

平成26年3月

一般社団法人 都市計画コンサルタント協会

目 次

I	調査・研究の進め方	1
1.	調査・研究テーマ	1
2.	体制	1
3.	調査・研究の流れ	1
II	防災集団移転促進事業に関する現況整理	2
1.	事例分析	2
(1)	防災集団移転跡地の概要	2
(2)	防災集団移転跡地のパターン	4
2.	現行制度の課題	5
(1)	区域区分、用途地域、防災危険区域、移転促進区域との関係	5
(2)	現行制度上の課題	6
3.	土地利用計画上の課題	6
III	防災集団移転促進事業により発生する跡地利用のあり方	7

1. 土地条件の考慮	7
(1) 土地利用規制との抵触	7
(2) 交通条件	7
(3) 基盤整備状況	7
(4) 残存物件	7
2. 公共性の考慮	7
3. 事業性の考慮	7
(1) 事業の主体	7
(2) 跡地利用と公共投資	8
(3) 民間事業としての採算性	8
4. 安全性の確保	8
5. まちづくりとの整合性	9
(1) 周辺を含めたまちづくりの視点	9
(2) 住環境及び景観との調和	9
6. 地域活性化への貢献	9
7. 自然環境の保全	9
IV 跡地利用上の課題	10
1. 点在していることの課題	10
2. 基盤整備水準の課題	10
3. 課題のまとめ	10
V 跡地利用のメニュー	11
1. 跡地利用上の課題	11
(1) 点在していることによる課題	11
(2) 利用形態による課題	11
2. 跡地利用のメニュー	11
(1) 公園・緑地	11
(2) 産業系	12
(3) エネルギー系	12
(4) アミューズメント系	13
(5) 研究開発施設	13
(6) 複合利用	13

VI 跡地利用の促進手法	14
1. 現行制度の活用	14
(1) 農地整備事業【経営体育成型（一般型）】	14
(2) 被災市街地復興型土地区画整理事業	19
(3) 土地の交換分合	21
(4) 土地の等価交換	21
2. 現行制度のメリット・デメリット	23
(1) 現行制度のメリット・デメリット	23
(2) 跡地利用に関する基盤整備の基本的方針	23
3. 災害危険区域と防集跡地の集約化イメージ	24
(1) 災害危険区域と防集跡地	24
(2) 災害危険区域と跡地集約化パターン	25
3. 新たな制度の提案（仮称「公有地集約型土地区画整理事業」）	26
(1) 公有地集約型土地区画整理事業（仮称）	26
【参考資料】	27

I 調査・研究の進め方

1. 調査・研究テーマ

防災集団移転促進事業により発生する跡地利用のあり方

復興まちづくりの実務に役立てることができる「防災集団移転促進事業により発生する跡地利用のあり方」を研究・検討する。

2. 体制

前年度からのBグループの参加者を中心に、次の8名で活動を行った。

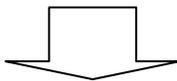
No	氏名	会社名
1	鳥飼 修	日本測地設計(株)
2	須永 和久	(株)計画技術研究所
3	亀井 誠一	(株)石本建築事務所
4	青木 英輔	大日本コンサルタント(株)
5	岩田 充広	中央コンサルタント(株)
6	藤野 康	(株)都市環境研究所
7	加藤 研	日本測地設計(株)
8	佐井 正人	福岡都市技術(株)

3. 調査・研究の流れ

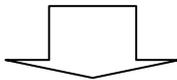
調査・研究の流れは、下記による。

(1)調査・研究テーマの設定

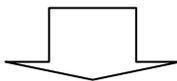
・ 防災集団移転促進事業により発生する跡地利用のあり方



(2) 震災復興まちづくりの観点からみた防集事業跡地の課題の抽出



(3)課題の整理・解決策の提案



(4)防集跡地の土地利用想定

II 防災集団移転促進事業に関する現況整理

1. 事例分析

(1) 防災集団移転跡地の概要

東日本大震災の津波被災地において、平成 25 年 8 月末、防災集団移転促進事業に国の同意を得た岩手、宮城、福島 3 県の 24 市町村にヒアリングした結果（河北新報調べ）、買い取り及び買い取りを予定している集団移転跡地は約 3 万 1 千戸分、計 2,686ha であった。

このうち移転後の利用計画を固めたり、再開発に向けた事業費をつけたのは、11 市町村の 366ha であり、残りの約 86%に当たる約 2,320ha の利用方法が決まっていない現状であった。

その後、平成 26 年 8 月時点の宮城県内においては、津波被害を受けた沿岸 12 市町では、自治体が既に取得済みか今後取得予定の移転跡地は 1,142ha となっている。このうち国の復興交付金を受けたり、造成が始まった「事業着手済み」は 28%。「計画策定中」の 25%と合わせて 53%に達し、見通しが立たない「現状維持」の 47%を上回った。

跡地を被災前の集落タイプで見ると、住宅地など「都市」や「農業」では現状維持が 30%台なのに対し、「漁業」は 75%と高かった。漁港後背地が多く、用途が限定されているためとみられる。

事業着手済みと計画策定中の跡地の具体的な利用方針は「産業用地」が 43%でトップ。「公園・緑地」19%、「道路・防潮堤など」11%と続いた。

利用方法が決まらない理由は、集団移転先の整備が優先で、移転跡地まで手が回らないとした人出不足による問題や、構想はあっても整備する必要性の検討が不十分で国の事業費がつかないといった財政面の問題があるとした自治体も多い。

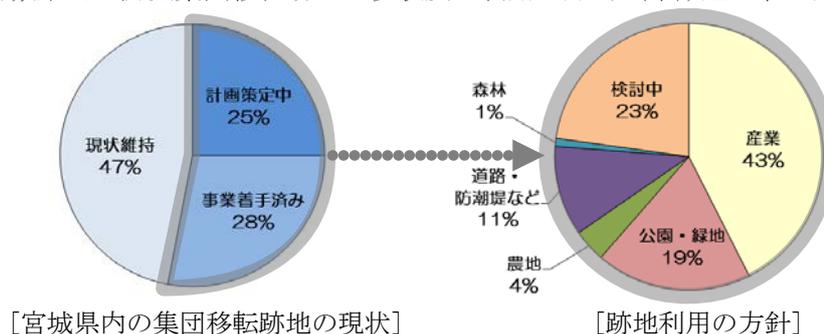
防災集団移転跡地（以下移転跡地と言う）は、災害危険区域に指定され、住宅の新築及び改築等が制限された中でも、住民が居住している限り、一定水準のインフラを維持管理していく必要があり、今後、自治体の大きな財政負担となる。

■防災集団移転跡地の現状（平成 25 年 8 月末 河北新報調べ）

	移転跡地面積 (ha)	移転跡地利用の方針が示された面積 (ha)
岩手県	417	29ha (6.9%)
宮城県	1420	305ha (21.5%)
福島県	849	32ha (3.7%)
合計	2,686	366ha (13.6%)

() 内は跡地全体に対する割合

■宮城県内の防災集団移転跡地の現状及び利用の方針（平成 26 年 9 月 10 日 河北新報調べ）



■東日本大震災の被災地における集団移転促進事業計画の策定済み地区

(H26. 3月末)

県	市町村	地区数(地区)	県	市町村	地区数(地区)
岩手県	野田村	1	福島県	新地町	1
	宮古市	5		相馬市	1
	山田町	4		南相馬市	1
	大槌町	5		檜葉町	1
	釜石市	11		いわき市	4
	大船渡市	21		浪江町	1
	陸前高田	5		計	9
	計	52		茨城県	北茨城市
宮城県	気仙沼市	38			
	南三陸	20			
	石巻市	47			
	女川町	1			
	東松島市	1			
	塩竈市	1			
	七ヶ浜町	5			
	仙台市	2			
	名取市	2			
	岩沼市	1			
	亘理市	1			
	山元町	1			
	計	120	合計		182

(2) 防災集団移転跡地のパターン

移転跡地については、立地(都市計画区域の有無)、既存の土地利用(海沿いの漁港周辺市街地、小規模な集落、宅地及び農地、住宅地、住商工混在地)、移転跡地の規模(小1ha以下、中5ha以下、大10ha以上)、法規制(用途地域、災害危険区域の種別)、分布状況(集団又は虫食い状況)、土地需要により下記のとおりパターン化される。

こうしてパターン化された移転跡地のあり方を検討するにあたり、従来からの都市計画法による土地利用規制と震災後に指定された建築基準法による土地利用規制(災害危険区域等)との間に様々な矛盾が生じている。

立地	パターン	既存の土地利用	分布状況	移転跡地の規模	土地利用規制		土地需要
					用途地域	災害危険区域の規制強度	
都市計画区域外	A-1	小規模な集落(宅地)	点在	小	—	住居用の建築物の建築禁止	なし
	A-2			小	—	住居用の建築物の建築禁止	あり (水産施設用地等)
	A-3	小規模な集落(宅地)と農地	点在	小	—	住居用の建築物の建築禁止	なし
	A-4		一団	中～大	—	住居用の建築物の建築禁止	あり (農地集約化)
市街化調整区域	B-1	小規模な集落(宅地)と農地	点在	小	—	住居用の建築物の建築禁止	なし
	B-2			小	—	住居用の建築物の建築禁止	あり (農地)
	B-3		一団	中～大	—	一定の要件を満たす住宅建築可能	あり (水産施設用地等)
市街化区域	C-1	住宅地	点在	小～中	住居地域	非住宅及び一定の要件を満たす住宅建築可能	なし
	C-2	住商工混在地	点在	中～大		非住宅及び一定の要件を満たす住宅建築可能	あり

2. 現行制度の課題

(1) 区域区分、用途地域、災害危険区域、移転促進区域との関係

区域区分、用途地域、災害危険区域、移転促進区域との関係について、整理する。

都市計画法上からは、都市計画区域内に区域区分を定めることができることとなっており、区域区分内は大きく区分して市街化区域と市街化調整区域に設定される。市街化区域内については、用途地域を定めることとなっており、用途地域は、その目的・性格により大きく次の3つに区分される。

ア. 住居系の用途地域:主に住居の環境を保護するために定められる地域

イ. 商業系の用途地域:主に商業その他の業務の利便性を増進するために定められる地域

ウ. 工業系の用途地域:主に工業の利便性を増進するために定められる地域

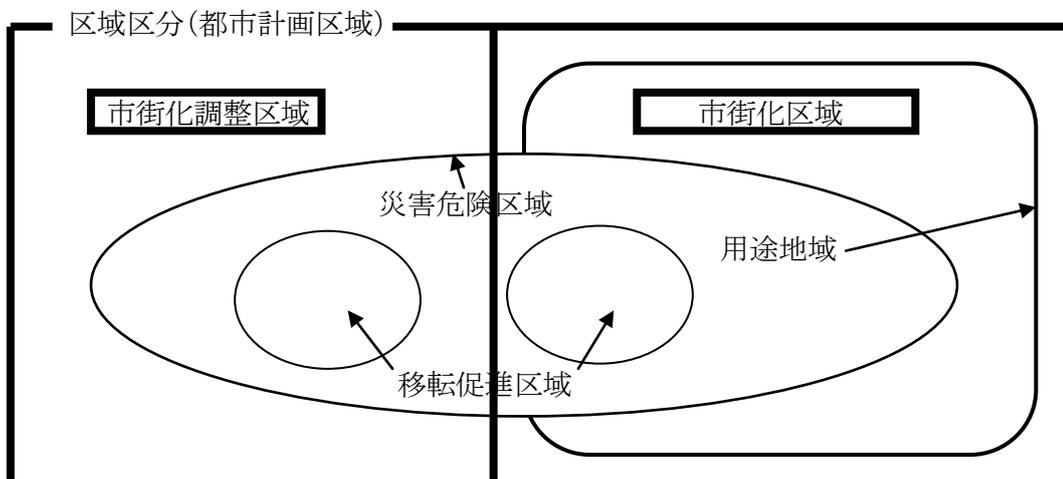
これを、一覧にすると次表の通りである。

用途地域	住居系	低層住居専用地域	第一種低層住居専用地域
			第二種低層住居専用地域
		中高層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域
			第二種中高層住居専用地域
		住居地域	第一種住居地域
			第二種住居地域
	商業系	近隣商業地域	
		商業地域	
	工業系	準工業地域	
		工業地域	
工業専用地域			

災害危険区域は、建築基準法に基づいて定める規制であり、都市計画法の地域地区ではなく、市街化区域及び市街化調整区域の両方に定めることができ、移転促進区域は、災害危険区域内に定めることとなっている。

この関係を図に示すと、下図の通りとなる。

■区域区分、用途地域、災害危険区域、移転促進区域との関係図



※ 市街化区域 :既に市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

市街化調整区域:市街化を抑制すべき区域

災害危険区域 : 建築基準法第 39 条により、自治体が指定できる被災の危険性が高い地域（津波、高潮、出水等による危険の著しい区域）

移転促進区域 : 災害が発生した地域又は災害危険区域（建築基準法第 39 条）のうち、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

(2) 現行制度上の課題

①市街化調整区域内における土地利用のあり方

防集事業により移転促進区域として位置づけられ住宅系の土地利用が規制される市街化調整区域については、この区域が都市計画法上市街化を抑制すべき区域として位置づけられていることから、本来の農的利用もしくは自然的な土地利用に戻すことが想定される。一方、市街化調整区域内を住宅として利用してきたこと事態に課題があったとも思われる。

②住宅系用途区域における災害危険区域について

主に住居の環境を保護するために定められる住宅系の用途地域に住宅を規制する災害危険区域を指定することは、用途上の矛盾が発生している。

3. 土地利用計画の課題

防集事業の跡地利用に関しては、上位計画の都市計画との整合性を図ることが求められる。

防集事業の跡地については、災害危険区域の指定に伴い、住宅系の土地利用が禁止される場合が多い※ことから、この宅地の将来の土地利用は大きく区分して、次のように想定される。

- ・商業系利用
- ・工業系利用
- ・農業系利用
- ・公共的利用（公園・緑地・公開空地など）
- ・自然的利用（山林・放棄地）

このことから、現在、住宅系の用途に指定されている跡地は、将来の土地利用計画に合わせて上位計画の都市計画との整合性を図ることが必要となる。

※災害危険区域の建築規制に関する条例は、市町村が独自に定めるため、一定の条件（道路面からの一定高さ以上の居室許容、1階の居室禁止等）を満たせば、災害危険区域であっても住宅の建築が認められる市町村がある。

Ⅲ 防災集団移転促進事業により発生する跡地利用のあり方

1. 土地条件の考慮

(1) 土地利用規制との抵触

災害危険区域のうち移転促進区域として指定された区域は、住民の居住に適当でないと認められる区域であることから、住宅系の用途地域が定められている場合は住宅利用が認められない土地利用規制と抵触することとなる。

このことから、土地利用規制と用途地域の整合性を図ることが必要となる。

(2) 交通条件

交通条件の良し悪しにより跡地利用のあり方が大きく異なると思われる。交通条件が良好な跡地においては、商業系、工業系並びに公共の利用による跡地利用の検討が可能となる。しかし、交通条件が不良な地域においては、住宅系の土地利用が規制されることから、農業系もしくは自然的利用に限定される恐れがある。

(3) 基盤整備状況

既成市街地として基盤整備が整っている跡地と農村的な基盤整備が脆弱な跡地では自ずと跡地利用が異なってくると想定される。

前者は、都市的な土地利用が検討できるが、後者は、都市的な土地利用の検討は困難であると想定される。

(4) 残存物件

残存物件（建物）が皆無の跡地は、新たな土地利用の実現が容易であるが、残存物件がある地域、特に住宅系の残存物件がある区域の用途についてはいくつかの障害が予想される。この区域については、災害危険区域であるが移転促進区域を外れていることがあり、土地所有者が現在の用途に合わせて住宅利用を希望する場合は、住宅系用途を除外することは難しい。

なお、残存物件を存置したまま放置する場合は、住宅地が点在することとなり、防犯上から好ましくなく、地下埋設の利用上からも効率的でない。また、住宅系の用途を残存物件に合わせてバラバラに指定することも実態上困難と思われる。

ひとつの解決策としては、区画整理事業等により残存建物を特定の地域に集団移転することにより、住宅系用途の集約化・整純化を図ることが考えられる。

2. 公共性の考慮

公共団体が取得した跡地は公有地となるから、多くの市民の利益につながるような公共性の高い土地利用が求められる。また、公有地の跡地を活用し、新たな賑わいの創出が望まれる。

3. 事業性の考慮

(1) 事業主体

跡地の所有者は公共団体であるから、跡地利用の整備については、公共団体が主体で検討することが望ましい。

事業後の公共施設の管理は、当然公共団体が管理せざるを得ないため、将来の支出を考慮して公共施設は最小限に抑えるべきと考える。跡地を集約化して

公園的利用として計画することも考えられるが、将来の維持管理費を考慮して検討すべきである。

(2) 跡地利用と公共投資

跡地を集約化して利用するためには、地区の状況により異なると思われるが、一般的には次のような整備費用が必要になると考えられる。

- ・ 公共施設整備費
- ・ 物件等の移転・移設費
- ・ 宅地整備費
- ・ 関連事業費

(3) 民間事業としての採算性

跡地利用の整備を民間事業として整備する場合は、事業の採算性に十分目処を立ててから取り組むことが必要となる。

仮に、区画整理事業で整備を実施する場合、広幅員の都市計画道路が計画されない限り多くの補助金の導入は見込めない。不足分については、保留地処分金で生み出すことが必要となる。しかし、保留地処分金を確実な収入に連動させるためには、事業化をスタートさせる前に保留地の処分先と処分金額を確定しておくことが必要であろう。

このためにも、保留地が処分できる土地利用に設定することが望まれる。

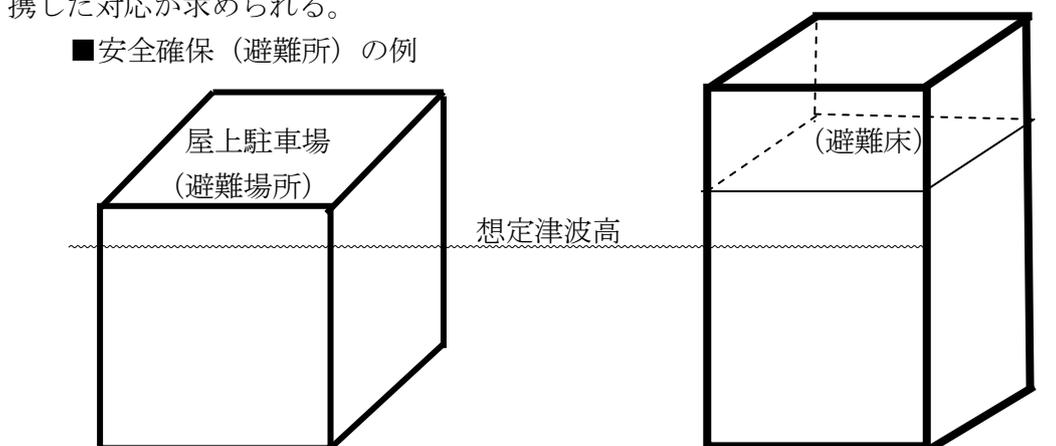
支出については、できるだけ抑えるように次のような工夫が必要となる。

- ・ 地区を網羅する広幅員の避難通路の整備（複数の避難通路整備は避ける）
- ・ 切り盛りが発生しない造成計画
- ・ 現況の道路の活用
- ・ 現況の地下埋施設の活用
- ・ 宅地の集約化を図による公共施設の削減
- ・ 可能な限り既存建築物（住宅を除く）を存置化

4. 安全性の確保

集約化した跡地に集客が見込める施設利用を計画する場合は、津波襲来時における利用者の安全性確保が必要となる。想定される津波高についてはL1またはL2津波が想定され、施設もそれに整合させる必要もあり、自治体が定める避難計画と連携した対応が求められる。

■安全確保（避難所）の例



5. まちづくりとの整合性

(1) 周辺を含めたまちづくりの視点

①市街地構造との整合

跡地利用を単独で捉えるのではなく、地区周辺との調和を考慮した集約型都市構造（コンパクトシティ）を目指し、跡地の周辺地域に不足している機能を補完整備し、高齢者などの周辺住民が自動車にたよることのない市街地構造を目指すことが好ましい。

また、周辺地域の施設と公共交通等で連携し、整合性を図ると共に、コンパクトで暮らしやすく、かつ集約型の市街地を目指すことが考えられる。

②秩序ある土地利用の実現

現況の跡地利用は、住居系、商業系及び工業系が混在している地域があり、かつ移転促進区域として住宅系が排除される地域、並びに災害危険区域に指定されているが住宅が点在して残っている地域もある。

このような現況の状況を残したままのまちづくりは、好ましくなため、最低限の建物移転を考慮して、用途の純化を進めることが望まれる。

(2) 住環境及び景観との調和

跡地利用については、周辺市街地の住民の合意が得られる土地利用を図る必要がある、周辺景観と調和がとれた施設を設定することが望まれる。

集客施設については自動車の集中発生、工場については騒音及び臭気について、周辺部及び地域内の既存住宅への影響に十分配慮する必要がある。

6. 地域活性化への貢献

跡地利用については、単なる基盤整備に終わらず、公共団体が所有している利点を生かして周辺地域を含めた地域の活性化に貢献する土地利用とすることが望まれる。

具体的な貢献としては、

- ・集客機能の充実（レクリエーション機能の導入等）
- ・雇用の創出（民間企業の誘致）
- ・地域イメージの向上（公園緑地等におけるオープンスペースの活用）

などが想定される。

7. 自然環境の保全

防集事業の移転先である住宅団地を整備するため、多くの地域で山林の伐採が行われている。このことから、跡地利用については、自然環境の改変を最小限にとどめて自然環境の保全に努めることが望まれる。

IV 跡地利用上の課題

防集事業により発生した跡地を利用する上での課題は、点在していることと基盤整備水準の2点に整理される。

1. 点在していることの課題

小規模な跡地が点在し、民地と混在していることにより、効率的な利用が難しいことである。農地、駐車場、工場倉庫等非住宅用途、メガソーラー、公園等大面積が効率的な利用につながる土地利用を図ることが難しい。

小規模な跡地として利用する場合は、小規模農地、家庭菜園、小規模駐車場等利用形態が限定され、また、公共団体が維持管理する場合は、効率が低下する。

2. 基盤整備水準の課題

防集事業の対象となった地域には、海辺の市街地、集落や漁港であり、被災前は、狭あい道路が多く、また道路線密度が低い等基盤整備水準は必ずしも十分ではない地域も存在する。

このような地域の被災前の道路整備水準では、工場倉庫等大型車の通行が予想される土地利用を図ることが難しく、あるいは工事用車両の通行が必要な大規模な造成工事が難しい。

3. 課題まとめ

1及び2の課題から、防集事業で取得した跡地の効率的な利用、多様な利用を実現するためには、跡地の集約と利用方法に見合った必要最小限の基盤整備を行うことが求められる。

V 跡地利用のメニュー

1. 跡地利用上の課題

防集事業により、取得した土地を公有地として保有することについては、以下の課題がある。

(1) 点在していることによる課題

①維持管理の効率低下

・公有地が点在しているため、維持管理の効率が悪い。

②無秩序な土地利用の発生、景観の阻害

・移転促進区域内に農地や非住宅系の施設がある場合、農地または建物と低未利用地が混在する無秩序な土地利用となり、また、景観上も望ましくない状況が発生する。

(2) 利用形態による課題

①低未利用地として存置することによる課題

- ・雑草が生えるなど、美観上の問題がある。
- ・ごみの不法放棄など、衛生上の問題がある。
- ・放火の危険性があるなど、治安上の問題がある。
- ・住宅が移転することにより、人口が減少し、地域の活力が低下する。

②公園として利用することによる課題

・公園として利用する場合は、行政において維持管理の費用や手間が発生する。

2. 跡地利用のメニュー

跡地利用については、前記の課題を解消するような利用を図ることが望ましい。利用方法としては、次のようなメニューが想定される。

(1) 公園・緑地

①公園

地域のニーズに応じた公園からテーマ性があり集客力のある公園まで多様な公園を整備する。

ア. 小規模な広場

・近隣住民の用に供する小規模な広場を整備する。

イ. 街区公園～近隣公園～地区公園

・公園の整備水準が低い地域においては、跡地の規模や周辺人口の規模に応じた街区公園、近隣公園、地区公園を整備する。

ウ. 運動公園

・運動施設が不足している地域においては、野球場、サッカー、フットサル、フィールドアスレチック等の運動施設を主体とする公園を整備する。

エ. 農業系の公園

・農地や果樹園、市民菜園、畜産施設を核とする公園を整備する。

■事例

- ・広場：宮城県名取市
- ・公園：宮城県名取市

②緑地

ア. 緑地

- ・被災した記憶を残す緑地や周辺住民の用に供する緑地として整備する。

イ. 防砂林・防風林

- ・後背の市街地に対する砂や風を防ぐ、防砂林、防風林を整備する。

ウ. 森林

- ・自然回復を図るために、平地林、斜面林、山林として整備する。

■事例

- ・宮城県岩沼市千年の丘

(2) 産業系

①農業系

ア. 農地

- ・水田
- ・畑
- ・棚田
- ・ハウス栽培（トマト等）

イ. 果樹園

- ・ぶどう園、ワイナリー
- ・なし園
- ・いちご園等

ウ. 野菜工場

エ. 牧場・家畜の飼育

- ・牛、養豚、養鶏
- ・羊、ヤギの放牧

■事例

- ・宮城県南三陸町西戸川工区、宮城県山元町

②水産系

ア. 水産加工施設

イ. 陸上養殖場

- ・魚介類の陸上養殖場を整備する。

③工業系

ア. 工場

■事例

- ・宮城県仙台市蒲生北

(3) エネルギー系

①メガソーラー

- ・太陽光発電の用地として活用する。

②木質バイオマス発電

- ・周辺に利用可能な森林資源があれば、木質バイオマス発電所の用地として活用する。

③風力発電

- ・恒常的に風が吹く場所であれば、風力発電所の用地として活用する。

(4) アミューズメント系

集客の可能性のある立地については、アミューズメント系の施設を整備することが考えられる。

①農業系アミューズメント施設

- ・市民菜園やハーブ園、体験農場として活用する。

②飲食店

- ・公園等と併設し、農家レストラン、ガーデンレストラン、シーフードレストラン等の飲食店を整備する。

③農産物や水産物の直売所

- ・公園、農地や陸上養殖場と併設し、農産物や水産物の直売所を整備する。

④巨大温室

- ・公園、木質バイオマス発電所等と併設し、果樹、野菜の温室を整備する。

⑤温浴施設

- ・木質バイオマス発電所と併設し、温浴施設を整備する。

⑥スポーツ系アミューズメント施設

- ・ゴルフ練習場、パターゴルフ場、パークゴルフ場、アスレチックパーク、モトクロスバイクやマウンテンバイクのコース、ドッグラン等を整備する。

(5) 研究開発施設

再生エネルギー、トリジェネレーション※や魚介類の陸上養殖等の実験場として、大学や企業等に貸し出す。

※コジェネから排出されるCO₂をハウスに投入し、収量増加を図るシステム。

(6) 複合利用

単一の土地利用ではなく、いくつかの用途を複合する利用計画も考えられる。

①農地（ハーブ園）＋農家レストラン or バーベキュー場＋アスレチックパーク

- ・跡地を農地として利用し、その農地で栽培した農作物、ハーブを食材とした料理を出す農家レストランを整備する。
- ・アスレチックパークを併設し、食後に運動できるようにする。

②果樹園＋スイーツレストラン

- ・跡地を果樹園として利用し、果樹園で出来た果物を材料とするスイーツのレストランを整備する。

③シーフードレストランパーク：陸上養殖場＋シーフードレストラン＋メガソーラー

- ・陸上養殖場を整備し、シーフードレストランを併設する。
- ・各施設の屋根には、太陽光発電パネルを設置し、売電収入を確保する。
- ・公園も併設して、来園者が楽しめる施設とする。

④エネルギーパーク：木質バイオマス発電所＋温室、温浴施設

- ・木質バイオマス発電所を整備し、排熱を利用した温室や温浴施設を併設する。

VI 跡地利用の促進手法

1. 現行制度の活用

防集事業の公共団体の跡地を有効利用するためには、土地所有者の意向及び公共団体の復興を目指す土地利用計画を作成すると共に、かつ土地利用ごとに土地を集約し、将来を見据えた有効な土地利用を推進することが必要となる。

防集事業の跡地を大規模農地として活用する場合は、農地整備事業による整備手法が考えられ、住宅地以外の商業地または工業用地等の宅地として活用する場合は、区画整理事業が考えられる。なお、区画整理事業は、農地整備事業と併せて行うことが可能であり、商業地等と共に農地を整備することも可能である。

なお、農住組合土地区画整理事業は、「市街地区域内の農地所有者が、住宅地等に転換するために設けられる農住組合が施行する土地区画整理事業であり、住宅需要の著しい地域における市街化区域内農地の所有者が当面の営農の継続を図りながら、その農地を円滑に住宅地等に転換する事業である。」ことから、住宅地を建設することが困難となる防集跡地の整備手法としては相応しくないと思われることから、跡地利用の促進手法から除外する。

また、農地の集団化を図る方策としては、土地の交換分合の手法が考えられ、宅地に関しては、土地の等価交換による手法が考えられる。

それぞれの事業及び方策の内容は、次の通りである。

(1) 農地整備事業【経営体育成型（一般型）】

農地整備事業は、防集事業の跡地について農業生産を目的とする場合に有効な整備が可能な事業である。

なお、この事業は、換地により土地の集約化を図り、大規模農地化を図ることが可能な事業手法である。

①事業の目的

効率かつ安定的な経営体を育成し、これらの経営体が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、意欲と能力のある経営体が活躍できるよう、区画整理や水路、農道等の整備を行う。

②対象となる地域

整備済みか否かを問わない。

③対象となる予算種別

- ・個別所得補償実施円滑化基盤整備事業（国営関連地区のみ）
- ・農山漁村地域整備交付金
- ・地域自主戦略交付金

④事業の内容

- (1) 次に掲げるア～オの事業のうち2以上（オは単独でも可）の事業を実施

ア. 農業用排水施設 イ. 農道 ウ. 客土 エ. 暗渠排水
オ. 区画整理

- (2) 上記の生産基盤整備事業と農業生産基盤整備付帯事業、営農環境整備事業のうち当該生産基盤整備事業と密接な関連のあるものを併せて一体的に実施

⑤採択要件

- (1) 受益面積の合計が20ha以上
 (2) 事業完了時に、受益面積に占める担い手の経営等農地面積の割合が下記のとおり増加が確実

事業採択時	事業完了時
20%未満	30%以上
20%～50%未満	10ポイント以上増加
50%～55%未満	60%以上
55%～90%未満	5ポイント以上増加
90%～95%未満	95%以上

- (3) 事業完了時に担い手が次のいずれかを満たすことが確実
 ア 地区の認定農業者の全農家戸数に占める割合が、当該地区に係る市町村、農業協同組合、農業委員会等の関係機関が協議して定める担い手の育成・確保に係る目標以上となること。
 イ 地区の認定農業者数が事業採択時に比べ30%以上増加すること。
 (4) 市町村が作成する基盤整備関連経営体育成等促進計画を踏まえて実施
 (5) 営農目標推進整備計画を策定すること（地域自主戦略交付金を除く）

■担い手の定義

- 認定農業者
- 目標年度までに認定農業者となることが確実に見込まれる以下の農家
 - ・経営等農用地面積がおおむね3.5ha以上の農家
 - ・常時従業者1人当たり経営等農用地面積がおおむね3.5ha以上の農業生産法人
 - ・オペレーター1人当たり基幹ほ場3作業面積がおおむね3.5ha以上の生産組織
- 特定農業団体又は特定農業団体と同様の要件を満たす組織
- 担い手として市町村長が認めた者

⑥採択期間

- ・平成23年～

⑦事業主体

- ・ハード：県
- ・ソフト：県、市町村、土地改良区等

⑧補助率

区分	国	県	市町村	その他
中山間等地域	55%	27.5%	5%	12.5%
その他地域	50%	27.5%	10%	12.5%

中山間等地域：中山間地域（振興山村、半島振興、過疎、特定農山村地域）及び特別豪雪地帯

(東日本大震災復興交付金における農地整備事業の場合)

区分	国	県	市町村	その他
中山間等地域	77.5%	15.6823%	4.5677%	2.25%
その他地域	75%	16.184%	6.3158%	2.5%

⑨採択までの流れ

項目	1年目	2年目	3年目以降	備考
事業要望 (実施計画)※1	● ～8月			2/3以上の調査同意が必要
実施計画策定				※2 採択申請書について
ほ場整備事業の実施				

※1 本事業は、以下の実施計画事業を活用できる。

ア 事業期間：1年（事業着工年度の前年度）

イ 事業主体：県

ウ 事業費負担

区分	事業種類	事業内容	国	県	市町村
農業経営高度化支援事業区分	(1)高度土地利用調整事業		%	%	%
	ア 指導事業	土地利用調整及び農用地の利用集積を推進するため、都道府県が行う普及・指導活動	50	50	
	事業種類	事業内容	国	県	市町村
農業経営高度化支援事業	イ 調査・調整事業	関係農家の意向調査活動、土地利用調整活動、関係機関との調整等調査・調整活動	50	25	25
	(2)農業経営高度化促進事業				
	・高度経営体集積促進事業	高度経営体への農地の利用集積に向けた促進事業	50	25	25
	(3)耕地利用高度化促進事業	営農上支障となる湧水処理及び不陸均平、暗渠の維持管理、その他の農用地の良好な生産環境の維持及び条件整備活動	50	—	—

(東日本大震災復興交付金における農地整備事業の場合)

区分	事業種類	事業内容	国	県	市町村
農業経営高度化支援事業	(1) 高度土地利用調整事業		%	%	%
	ア 指導事業	土地利用調整及び農用地の利用集積を推進するため、都道府県が行う普及・指導活動	7 5	2 5	—
	イ 調査・調整事業	関係農家の意向調査活動、土地利用調整活動、関係機関との調整等調査・調整活動	7 5	1 2 5	1 2 5
	(2) 農業経営高度化促進事業				
	・ 高度経営体集積促進事業	高度経営体への農地の利用集積に向けた促進事業	7 5	1 2 5	1 2 5
	(3) 耕地利用高度化促進事業	営農上支障となる湧水処理及び不陸均平、暗渠の維持管理、その他の農用地の良好な生産環境の維持及び条件整備活動	7 5	—	—

※ 2 採択申請について

戸別所得補償実施円滑化基盤整備事業（補助事業）で実施する倍異は、採択希望年度の前年度 1 1 月末日までに採択申請書を提出すること。

⑨集約上の課題

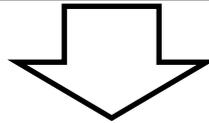
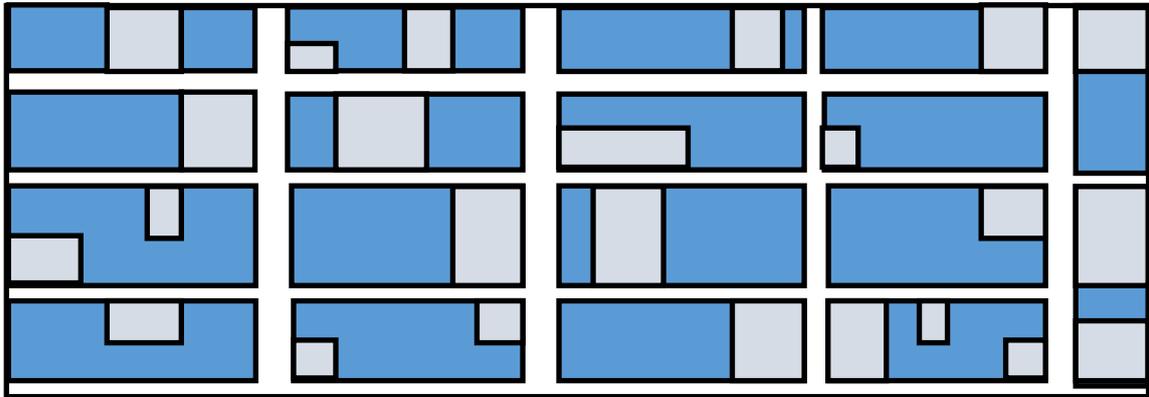
防集跡地を農業生産用地として活用する場合は適しているが、その他の用地として活用する場合は、適していない。

また、事業完了時に、確実に、集約した用地を農業者（担い手）に農地として処分できることが前提となる。

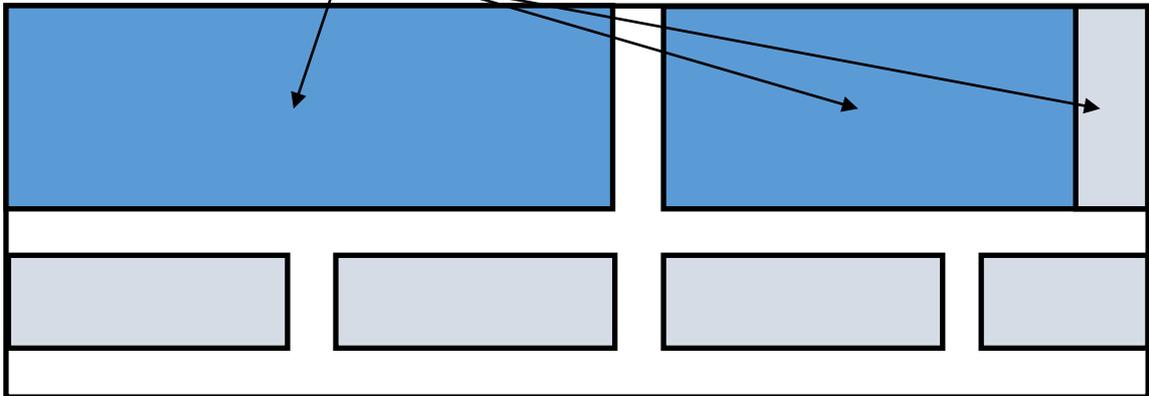
【イメージ】

防集跡地：  民有地： 

[整理前]



[整理後]



(2) 被災市街地復興土地区画整理事業

都市再生区画整理事業（被災市街地復興土地区画整理事業等）に関する事業概要等は、下記の通りである。

①事業の概要

広範かつ甚大な被災を受けた市街地の復興に対応するため、それぞれの地域の復興ニーズに的確に対応し、被災市街地土地区画整理事業等により緊急かつ健全な市街地の復興を推進する。

○都市再生区画整理事業

- ・緊急防災空地整備事業：土地区画整理事業が予定されている地区において、防災性向上及び土地区画整理事業の促進を図ることを目的に公共施設充当地を取得し、緊急に防災空地を整備する事業
- ・都市再生事業計画案作成事業：土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に関する事業
- ・被災市街地復興土地区画整理事業：大規模な災害により被災した市街地の復興を促進するために行う土地区画整理事業

②補助対象・補助要件

○緊急防災空地整備事業

- ・土地区画整理事業予定地において、緊急防災空地の用地を取得するのに要する費用（減価補償地区以外も対象）

○都市再生事業計画案作成事業

- ・土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に要する費用

○被災市街地復興土地区画整理事業

- ・区画道路、公園等の公共施設を用地買収方式で整備した場合の事業費等を限度額として事業を支援
- ・津波防災整地費：津波により甚大な被災を受けた地域において一定以上の計画人口密度（40人/ha）などの必要な要件を満たした場合に限り、防災上必要な土地の嵩上げ費用（津波防災整地費）を限度額に追加
 - ※ 下線部は、東日本大震災の復興に係る制度拡充
- ・防集事業の跡地利用からは住宅地利用は除外されることから、補助対象は、「土地区画整理事業を実施するための事業計画の案の作成に要する費用」と「区画道路、公園等の公共施設を用地買収方式で整備した場合の事業費等を限度額として事業を支援」に限定されるもの想定される。

③交付団体

- ・都道府県・市町村

④事業実施主体

- ・都道府県・市町村 等

⑤基本国費率

- ・国：1/2
- ・地方公共団体：1/2

○地方負担軽減措置

地方負担については、「追加的な国庫補助」及び「地方交付税の加算」によ

り全て手当てする。

- ・追加的な国庫補助：地方負担の 50%及び効果促進事業の 80%を国庫補助
- ・地方交付税の加算：なお生じる地方負担は、地方交付税の加算により確実に手当て（その財源は 3 次補正で全額措置）

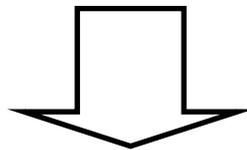
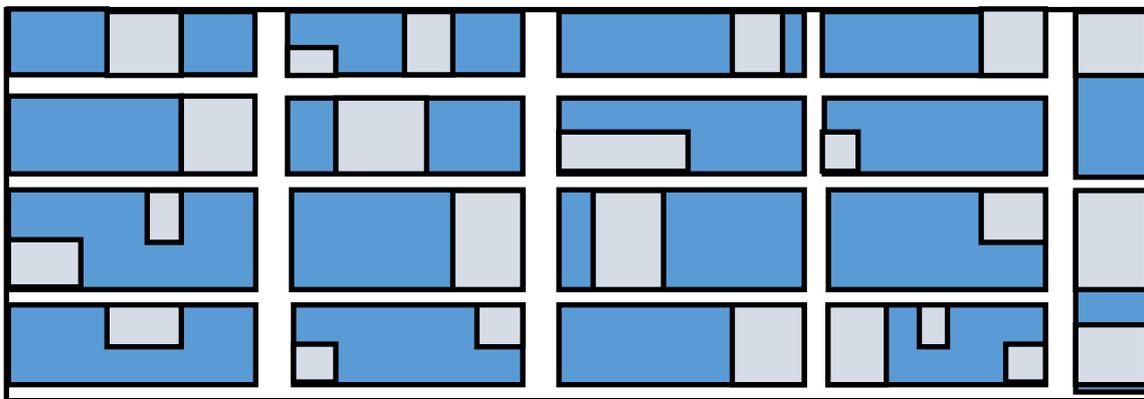
⑥課題

防集跡地は災害危険区域に定められていることから、防集跡地を集約した換地については、嵩上げする合理的な理由がない。つまり、集約した防集跡地の換地区域については、嵩上げできない。

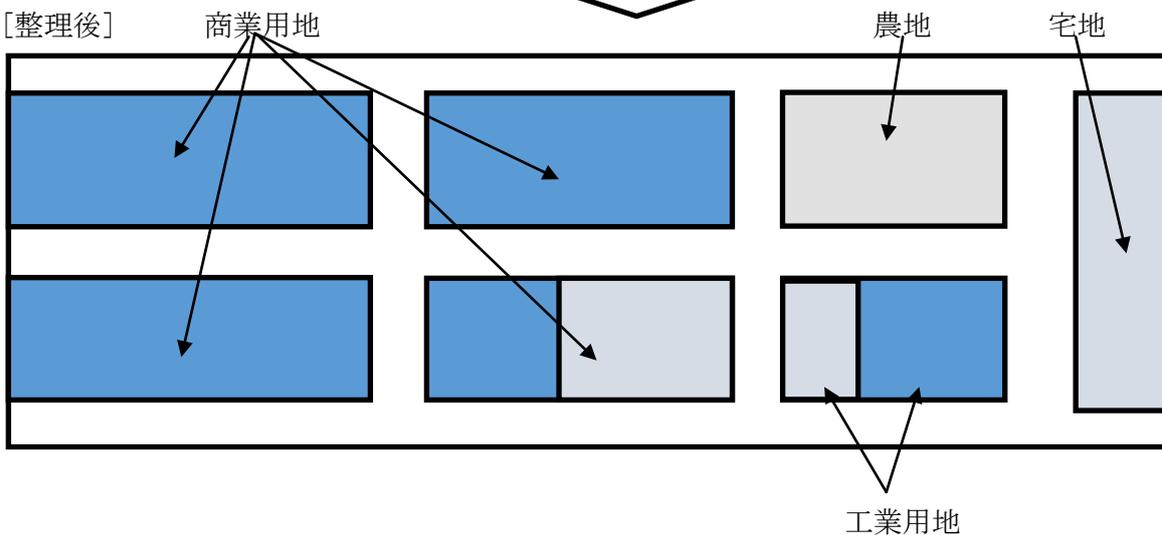
【イメージ】

防集跡地：  民有地： 

[整理前]



[整理後]

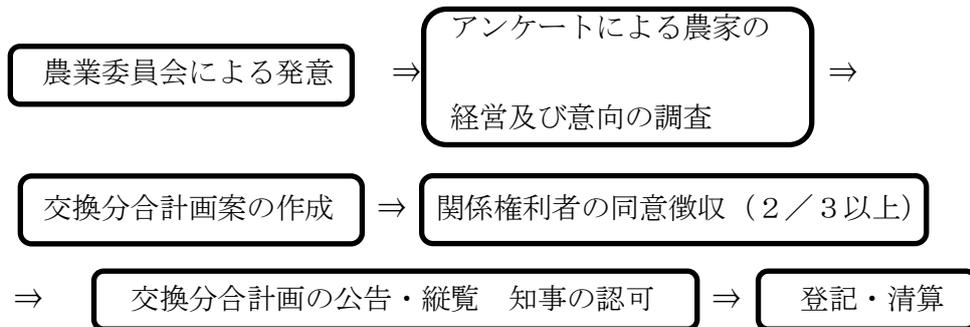


(3) 土地の交換分合

土地の交換分合は、あちこちに分散している跡地の農地を、区画や形、状態を変えずに所有権などの権利を地域ぐるみで交換して、農地を使いやすく集約する方策です。

①交換分合の進め方

農業委員会が事業主体となって、土地改良法に基づいて交換分合を行う場合の手順は、次の通りである。



②優遇措置

土地改良法に基づいて行う場合は、次の特例措置が受けられる。

○税制の特例措置

- ・譲渡所得税（国税） → 5千万円の特別控除
- ・登録免許税（国税） → 非課税
- ・不動産取得税（地方税） → 非課税

○交換分合計画に定められた清算金を支払う場合には、経営体育成強化資金の融資が受けられる。

③課題

土地の交換分合は、農地を主体としているため、住宅用地を買収した防集跡地の交換分合は難しい。

(4) 土地の等価交換

土地建物の交換をしたときの特例を活用して、土地の集約を図る方策がある。その内容については、次の通りである。

①制度の概要

個人が、土地や建物などの固定資産を同じ種類の固定資産と交換したときは、譲渡がなかったものとする特例があり、これを固定資産の交換の特例という。

②特例を受けるための適用要件

- (1) 交換により譲渡する資産及び取得する資産は、いずれも固定資産であること。

不動産業者などが販売のために所有している土地などの資産（棚卸資産）は、特例の対象とならない。

- (2) 交換により譲渡する資産及び取得する資産は、いずれも土地と土地、建物と建物のように互いに同じ種類の資産であること。

この場合、借地権は土地の種類に含まれ、建物に付随する設備及び構築物

は建物の種類に含まれます。

- (3) 交換により譲渡する資産は、1年以上所有していたものであること。
- (4) 交換により取得する資産は、交換の相手が1年以上所有していたものであり、かつ交換のために取得したものでないこと。
- (5) 交換により取得する資産を、譲渡する資産の交換直前の用途と同じ用途に使用すること。

この用途については、次のように区分される。

■交換譲渡資産の種類とその用途区分の表

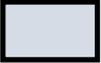
交換譲渡資産の種類	区 分
土 地	宅地、田畑、鉱泉地、池沼、山林、牧場又は原野、その他
建 物	居住用、店舗又は事務所用、工場用、倉庫用、その他用

- (6) 交換により譲渡する資産の時価と取得する資産の時価との差額が、これらの時価のうちいずれか高い方の価額の20%以内であること。

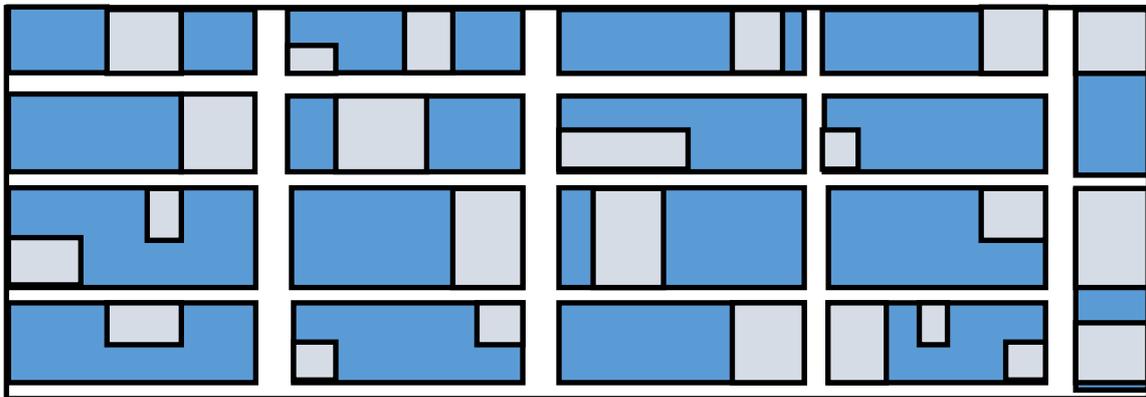
③注意事項

- (1) この特例が受けられる場合でも、交換に伴って相手方から金銭などの交換差金を受け取ったときは、その交換差金が所得税の課税対象になる。
- (2) この特例を受けるためには、確定申告書に所定の事項を記載の上、譲渡所得の内訳書（確定申告書付表兼計算明細書）[土地・建物用]を添付して提出する必要がある。

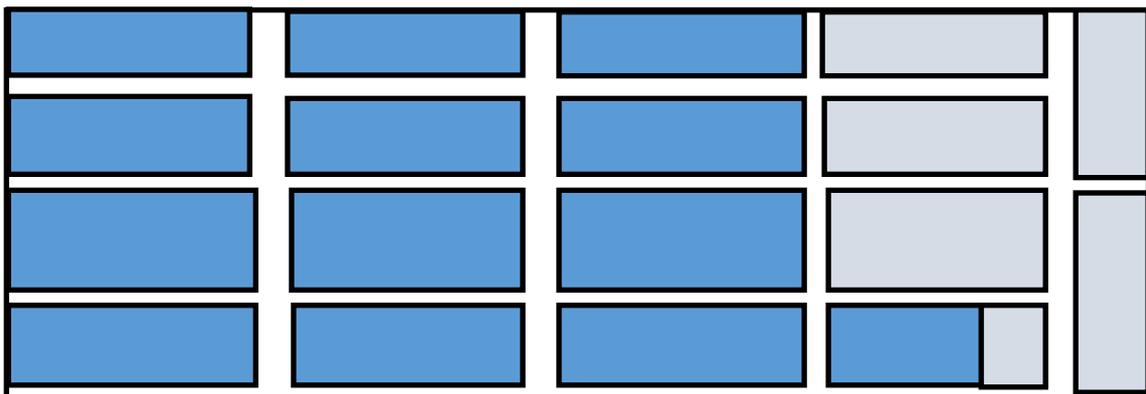
【交換分合・等価交換イメージ】

防集跡地：  民有地： 

[整理前]



[整理後]



2. 現行制度のメリット・デメリット

(1) 現行制度のメリット・デメリット

防集事業の跡地の集約化を行うに当たっての、メリット・デメリットについて整理を行う。

手法	メリット	デメリット	判定
農地整備事業	<ul style="list-style-type: none"> 農地の集約化に優れている 国の補助率が100% 区画整理事業による基盤整備が可能 登録免許税、不動産取得税が非課税 	<ul style="list-style-type: none"> 事業完了時に、担い手の経営等農地面積及び人数を増加させることが必要 担い手への処分の確実性 基盤整備以外に経営体の育成が必要 飛び換地が発生 土地所有者の同意が必要 	▲
土地区画整理事業	<ul style="list-style-type: none"> 権利者の土地利用に応じた市街化が可能 国の補助率が100% 登録免許税、不動産取得税が非課税 	<ul style="list-style-type: none"> 飛び換地が発生 土地所有者の同意が必要 	○
土地の交換合	<ul style="list-style-type: none"> 基盤整備の必要がない 登録免許税、不動産取得税が非課税 譲渡所得税が5千万円控除 	<ul style="list-style-type: none"> 計画的な基盤整備が図れない 互いに同意しないと交換分合が困難 現状の街区単位までの集約が限度 住宅地の交換が困難 	×
土地の等価交換	<ul style="list-style-type: none"> 基盤整備の必要がない 	<ul style="list-style-type: none"> 土地の評価額の設定が必要 計画的な基盤整備が図れない 互いに同意しないと等価交換が困難 不動産鑑定により評価をした場合は、費用が莫大になる恐れがある 登録免許税、不動産取得税がかかる 現状の街区単位までに集約が限度 	▲

被災地の公共施設については、津波の被災を受けており整備しないと使用できない恐れがある。また、現況の街区単位までの集約化が限度となる。

このことからすると、土地の交換分合及び等価交換方式は、公共施設を整備するためには、別事業の発生が懸念される。土地利用の集約化と共に基盤整備を図るためには、農地整備事業若しくは、土地区画整理事業が望ましいと思われる。

(2) 跡地利用に関する基盤整備の基本的方針

防集事業に関しては、移転促進区域内の宅地の買取り及び住宅団地内の用地取得・造成・公共施設の整備費等に補助金を投入していることから、跡地利用に関する基盤整備については、極力費用の負担が発生しないように努めることが望まれる。

- ① できる限り既存の公共施設を利用する。
- ② 幹線道路としては、最低限の避難通路となる道路を整備する。
- ③ 必要ないと思われる公共施設は、廃止する。
- ④ 現況の宅盤を利用する。ただし、道路高よりも低い宅地については、造成を検討する。
- ⑤ 将来必要となる道路は、公共団体の宅地を区分して整備する。

3. 災害危険区域と防集跡地の集約化イメージ

災害危険区域内については、行政の条例で「居住の用に供する建築物の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものを定める。」こととなっている。言い換えると、災害危険区域については、建築できる建築物を制限することにより、災害の解消を図る区域であり、造成等により宅地地盤を改善することにより災害防止を解消する区域ではない。

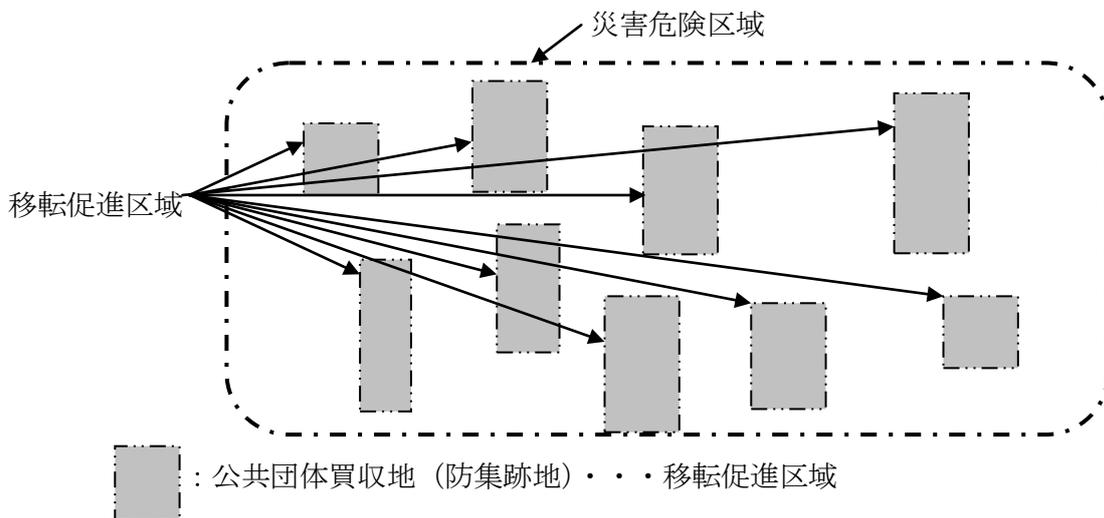
従って、防災危険区域に指定されている防集跡地が集約化された用地については、既存の宅盤を活用して、住宅地（居住用地）以外の土地利用を図ることを前提に整理すべきである。

(1) 災害危険区域と防集跡地

災害危険区域と防集跡地の関係は、防集事業との進め方により、下記の2通りがある。

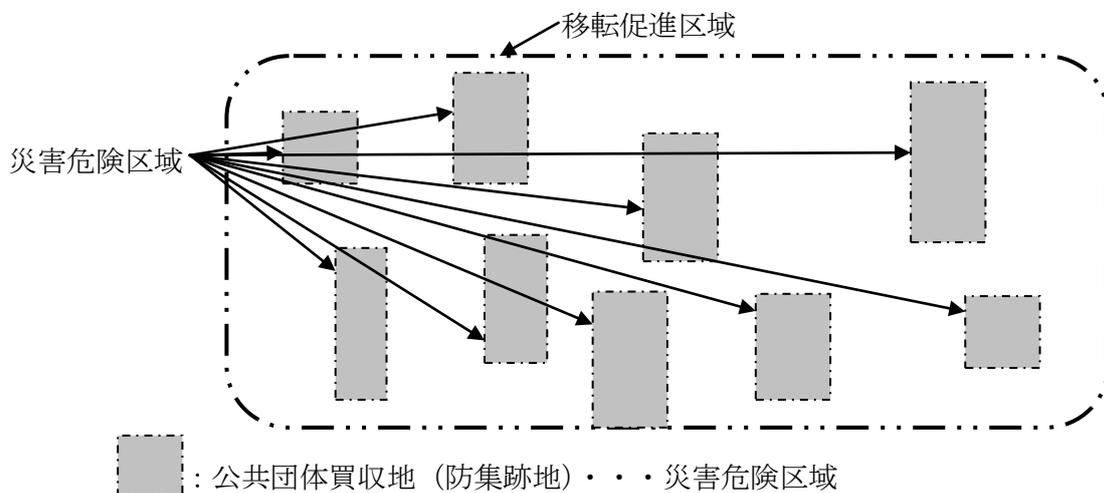
【最初に災害危険区域を指定】

- ・災害危険区域内は住居用の建築物は不可となり、居住用の建築物を新築することができなくなる。



【最初に移転促進区域を指定】

- ・現況住居宅地と住居建築不可能な宅地が隣接することとなり、土地利用上不合理。

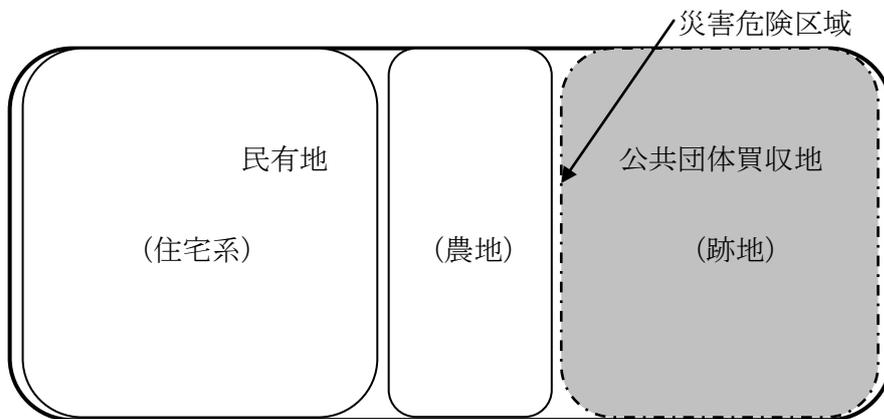


(2) 災害危険区域と跡地集約化パターン

災害危険区域の設定方法は、将来の民有地の土地利用を加味して、下記の3パターンが想定される。

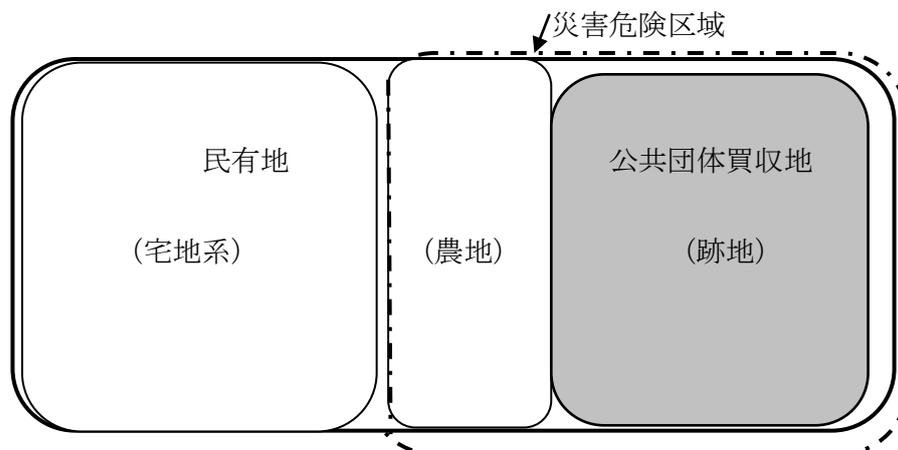
①パターン1

集約化した防集跡地を災害危険区域として指定し、未買収地の民有地からは災害危険区域を除外する。



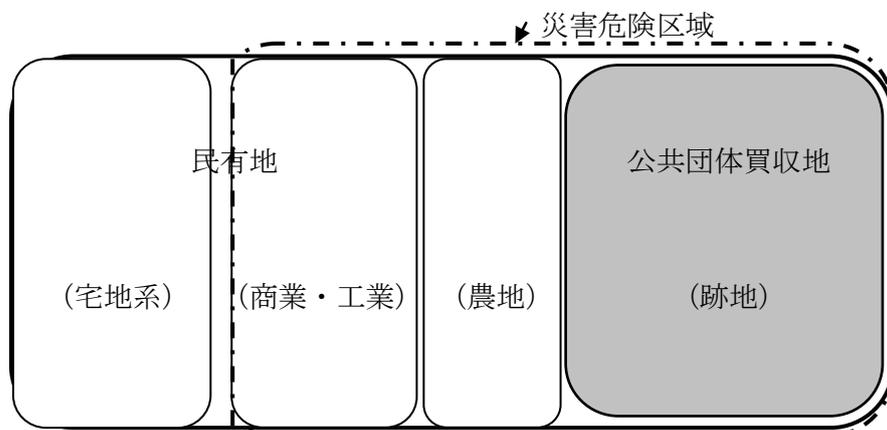
②パターン2

整備費の削減を図るため、造成する必要のない民有地の農地までを災害危険区域内に含む。



③パターン3

住宅系以外の用途を災害危険区域に指定する。



4. 新たな制度の提案（仮称「公有地集約型土地区画整理事業」）

防集事業の公共団体の跡地を集約して換地を定める場合は、集約換地の底地となる民有地を他の街区に飛び換地をせざるを得なくなる。

飛び換地が発生すると、法第89条の照応の問題が発生することが懸念される。この懸念を一掃するために、優先的に公有地を集約させることを目的とする「公有地集約型土地区画整理事業（仮称）」の創設を提案する。

（1）公有地集約型土地区画整理事業（仮称）

①目的

一般権利者の宅地と公共団体所有地の整備を一体的に推進するために必要な特別措置を講ずることにより、新たな土地利用転換を図り、もって地域住民の生活の向上と当該地域の秩序ある発展に寄与することを目的とする。

②事業の概要

- ・対象となる区域は、災害が発生した地域又は災害危険区域（建築基準法第39条）のうち、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
- ・公共団体は、一般宅地と公共団体所有地との一体的推進、新たな土地利用の基盤整備について、国土交通大臣に協議し、その同意を得て、事業計画を定める。
- ・事業主体
市町村（特別な場合は都道府県）
- ・特別施設区の設定
公共団体所有地の換地を集約するための、特別施設区を設定

③換地の概要

- ・施行地区内の宅地の所有者で次に掲げるものは、施行者に対し、換地計画において当該宅地についての換地を特別施設区に定めるべき旨の申出をすることができる。
地方公共団体
地方住宅供給公社
土地開発公社
- ・ただし、前述の申出は、当該申出に係る宅地が次に掲げる要件に該当する場合に限り行うことができる。
建築物その他の工作物が存しないこと
他人の権利の目的となっていないこと
- ・換地計画において当該申出に係る宅地についての換地を特別施設区に定められるべき宅地として指定する。
- ・指定された宅地については、換地計画において換地を特別施設区内に定めなければならない。

〈参考資料〉

「日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による復興まちづくり研究会」と共同して、当協会の東北地区協議会の会員にアンケート調査を行った（2014年2月実施）。その結果を以下に示す。

跡地利用については、どの地区も考慮することが必要と考えているが、跡地利用を具体的に検討している地区は約23%（アンケートの回答地区数に対する割合）に過ぎない。今後、それぞれの地域状況を加味して、どのような跡地利用を行うかを検討することが求められる。

東日本大震災復興まちづくりに関する実態調査 結果概要

■回答調査票総数 11件

2. 防災集団移転促進事業に関する調査

問2-1 防災集団移転促進事業（以下、「防集事業」という。）を実施していますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① している。	11	85
② していない。	2	15

問2-2 問1. で「①している。」と答えた方に質問します。

防集事業の従前の土地利用は、どのような土地利用をしていましたか。関係するところに全て○をつけて下さい。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 住宅地	6	20
② 商業地	3	10
③ 工業地	1	3
④ 農地	7	23
⑤ 漁業施設	6	20
⑥ 山林	5	17
⑦ その他	2	7

問1-3 問1. で「①している。」と答えた方に質問します。

防集事業の移転跡地の活用方法（利用方法）を定めていますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 定めている	3	23
② 定め中	8	62
③ 定めていない	2	15
④ その他（具体的に）	0	0

問2-4 問3. で「①定めている。」及び「②定め中。」と答えた方に質問します。

どのような活用（利用）方法を考えていますか。当てはまるところに全て○をつ

けて下さい。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 商業・業務	4	13
② 工業系	4	13
③ 農地	6	20
④ 漁業・水産系	7	23
⑤ 公園	7	23
⑥ 公的施設（六次産業施設など直売所並びに食品加工施設など	2	7

問2-5 問3. で「①定めている。」及び「②定め中。」と答えた方に質問します
移転跡地(公共団体用地)を集約することを検討していますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 検討している	9	100
② 検討していない	0	0
③ その他	0	0

問2-6 問5. で「①検討している。」と答えた方に質問します。
どのような方法で移転跡地の集約化を図りますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 土地区画整理事業	7	54
② ほ場整備事業	3	23
③ 等価交換	2	15
④ その他（事業用地としての用地買収）	1	8

問2-7 抹消

問2-8 防集事業と土地区画整理事業との合併事業を実施していますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① している	6	35
② していない	9	53
③ その他	2	12

問2-9 問8. で「①している。」と答えた方に質問します。
防集事業の住宅団地をどこに設定する予定ですか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 区画整理事業地区内	2	33
② 区画整理事業地区内	4	67
③ その他	0	0

問2-10 問9. で「①区画整理区域内」と答えて方にお聞きします。

区画整理事業で換地として住宅を取得する者と防集事業により金銭で住宅を取得する者の公平性について考慮していますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 公平性を考慮している。	0	0
② 考慮していない。	0	0
③ その他	3	100

問2-11 問10. で「①公平性を考慮している。」と答えた方にお聞きします。

どのような公平性に考慮していますか。具体的に記入して下さい。

具体例なし

問2-12 移転促進区域内にある住宅地で、防集事業の買収に応じない住宅地はありますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 有る。	9	82
② 無い。	0	0
③ その他（業務の初期段階であり、具体の交渉はこれから等）	2	18

問2-13 問12. で「①有る。」と答えた方にお聞きします。

防集事業の買収に応じない宅地に対して、どのように対応しましたか。または、どのように対応しますか。

【回答選択肢の集計】

回答項目	地区数	割合 (%)
① 移転促進区域を外す。	2	82
② 住宅の新築を認めない。	4	0
③ その他	4	18

- ・その他の内容：条件付きで現地再建・・・・・・・・・・1地区
- 無規制現地再建黙認・・・・・・・・・・1地区
- 敷地整序型区画整理事業により有効活用を促す・・1地区
- 未決定・・・・・・・・・・1地区