

東日本大震災と土地利用的課題

—空き地の“利活用”問題を中心に—

東北大学 災害科学国際研究所 教授/京都大学 防災研究所 客員教授 姥浦 道生
うばうら みちお

1. はじめに

東日本大震災の発生から15年が経過した。被害の多くは、地震の揺れそのものというよりは、それによって発生した津波と原発事故によってもたらされた。この二つのハザードによる被災地では、被災の状況、復興の状況、土地利用的課題も大きく異なる。本稿では、このうち前者について、すなわち岩手、宮城両県を中心的に述べていく。

さて、震災とその後の復興のプロセスは、さまざまな（広義の）都市計画的課題を引き起こすこととなった。防潮堤建設による安全性の確保と景観問題惹起の相克、被災者の移転が度重なることによるコミュニティ問題、職住分離による生業の再建ハードルの問題等々である。そのうちの一つが、——これらの課題の多くと密接に関係する形で発生している——本稿で扱う土地利用的課題、特に低未利用地が発生しているという空き地問題である。

以下では、東日本大震災からの復興プロセスにおける空き地問題について、その原因から課題の解決についてまで述べていく（注1）。

2. 復興の事業と空き地問題

(1) 土地利用に関連する（開発系）復興事業の全体像

今回の復興の空間計画策定における津波リスク

との関係に関する基本的な原則は以下の通りである。まずはこれを押さえておこう。

津波を、百年から百数十年に一度発生する頻度の高い津波（L1津波）と、数百年に一度発生する低頻度だが大規模な津波（L2津波）に分けて把握する。このうちL1津波については、海岸部に建設する防潮堤で防御することとする。一方、今回発生したようなL2津波については、この防潮堤で防ぐことができないが、住宅等についてはL2津波からの安全性も確保すべく、土地利用的にそれらの機能を高台（リアス式海岸部）や内陸（平野部）に移転するという形で対応する。その際に、平野部は津波が内陸部まで及ぶことを防ぐため、道路や鉄道などを高盛土で整備して兼用堤防として活用する、いわゆる二線堤を整備することもある。

（図1）

(2) 2つの整備事業（+1）：防集事業と区画整理事業（とがけ近事業）

前述の原則に基づき、各地で具体の空間計画が策定されたわけだが、それを実現するための手段として主に活用されたのが、防災集団移転促進事業（防集事業）と被災市街地復興土地区画整理事業（区画整理事業）である。（注2）

このうち、防集事業は、災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適切でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を

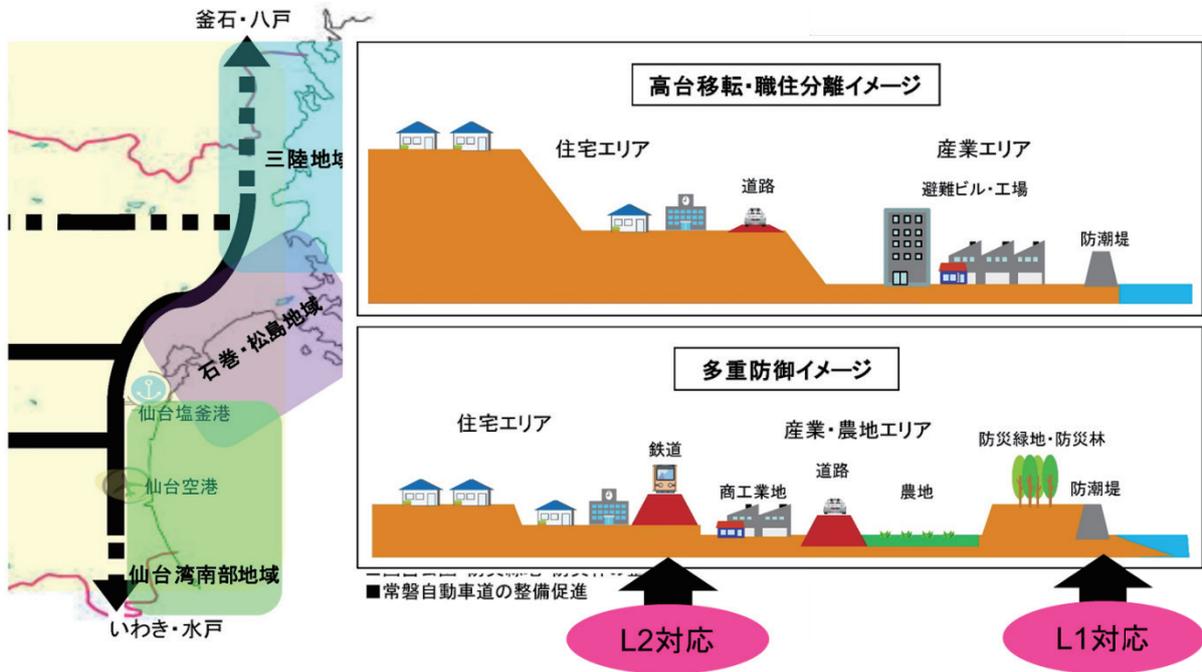


図1 復興のイメージ図（出典：宮城県震災復興計画に筆者加筆）

促進するための事業である。要件は、住宅団地への5戸以上（注3）の集団的移転であることである。移転先は高台造成地や既成市街地内が想定されていた。

区画整理事業は、原位置において安全性確保のための土地の嵩上げを行い、そこで市街地の再建を行う際に用いられた事業である（注4）。原位置での住宅等の再建を行うための事業であるといえる。

これらの事業は空間整備を伴うものであるが、この他に個別自力再建を支援するためのがけ地近接等危険住宅移転事業（がけ近事業）がある。これは、災害の未然防止を図るため、自然災害の恐れの高い土地から居住者自身の自助努力による住

宅の移転を支援する事業であり、被災者が自身で土地を確保し建物を再建する際に、防集事業と同様の補助が出る制度である。

(3) 防集事業と土地利用的課題

防集事業は、東日本大震災においては332地区、8,389区画の建設が計画された（注5）。このうち、96%が利用されており、非常に高い利用率であると言える。このような高い利用率になっている要因としては、以下の要因が挙げられる。

- ・スケジュールの事前周知：被災者を先の見えない不安から解放し、“心が折れない”ようにする効果があったものと思われる。ただし、地質の問題や土地取得（地籍調査や相続・権利関係）の問題、さらには工事の問題もあり、当初のス

スケジュールより遅延が生じた場合も見られる。

- ・丁寧な個別意向調査：大雑把なアンケート調査ではなく、個人・世帯ベースでの、場合によっては対面による相談会や意向調査の実施を通じて、実現性の高い正確な希望区画数を把握した。
- ・需要の変化への柔軟な対応：防集事業は、ある種、自治体による自己所有地の開発・分譲事業である。したがって、需要の変化に応じて設計変更を行ったり、施工を荒造成で止めたりなどの柔軟な対応が可能であり、かつ実施された。ただし、例えば再設計は事業の遅れを生じさせる可能性もあり、その場合は逆効果となる恐れがある。
- ・積極的建設誘導策：土地の賃借料を減免したり、自治体独自の住宅再建支援策を実施したりすることで、住宅再建を進めた。

このように、移転した団地については概ね利用されているものの、一方でこのような意向調査やその変化への対応等がうまくいかず、300区画ほどが空いていることも事実である。

また、防集事業による土地利用に関するもう一つの、かつより大きな問題は、いわゆる「移転元地」の問題である。防集事業により被災者が自治体に売却した土地をどのように利活用するか、という問題である。防集事業によって買取りの対象となるのは住宅地に限られる。例えば工場用地や駐車場、(非介在)農地などは、その対象とはならない。そのため、そもそも土地利用需要がないために利用されづらいことに加えて、実は土地の所有者が官民、斑状に分布しているという状況があり、それがまとまった土地利用を難しくしている。

(4) 区画整理事業と土地利用的課題

区画整理事業、中でも嵩上げ型区画整理事業は、嵩上げをしない区域における防集事業と組み合わせで行われる場合、すなわち利用意向のある広さの土地を嵩上げし、残りは低平地として残し、そこにあった住宅については防集事業で移転を行う、という枠組みで行われた。

この区画整理事業は、被災した原位置での安全性を確保した再建が可能になったという点が、復

興時の大きな効果として挙げられる。その他にも、被災前の狭隘道路や不整形宅地等の問題を解消した良好なインフラ・宅地の供給につながっている点も効果として挙げられるだろう。さらには、防集事業のように用途が住宅地に限定されておらず、換地先の土地利用は、用途地域規制などの都市計画法等に基づく規制は受けるにせよ、基本的には用途は自由であったため、結果として需要に応じて各種用途の混在した「普通の街」が形成されることになった。

しかし一方で、この区画整理事業によって嵩上げ造成された土地に、非常に多くの未利用地が残っている点が、課題として挙げられる。区画整理事業のため、従前権利者に、その権利に応じた新たな土地に換地されるわけだが、その換地にあたっては、地権者に利用意向があるかどうかは問われない。そのために発生する未利用地であるが、実態的には、嵩上げ造成工事のほぼすべての費用は公的資金によっているため、このような未利用地の存在は無駄とみることができる。

3. 人口減少時代の復興における空き地問題

以上見てきたように、防集移転元地、防集造成地、区画整理造成地、いずれにおいても空き地の利活用問題が生じてきている。なぜこのような状況になったのだろうか。

原因はいくつかある。

第一に計画の建付けについて、復興における移転が主目的となっていた点である。本来的には、計画には移転先の土地も移転元の土地も区画整理の事業地も、需要と整合させつつ地域全体を計画することが求められる。しかし、実際は被災後に被災者を早期に救済し、被災した街を復興するための計画となっており、それは防災主導型の部分的な計画だった。あくまで防災・復興、移転が主目的であり、またその実現は早急に行われたため、全体としての整合性は十分に問われることはなかった。いや、例え問われたとしても、それを理由に実施しないという選択肢はなかった。

第二には、計画時の被災者の意向と土地利用と

の間に齟齬があった点である。特に防集事業の移転団地における空地や、区画整理事業地内の空き地の発生は、これによるものである。防集事業においては、基本的には被災者の意向に基づいて区画数が決定されたが、被災者の意向が変化するなどして、最終的に必要となった区画数との間に齟齬が生じることがあった。嵩上げ型区画整理事業地においては、事業区域の規模が土地利用の行われる規模と基本的には合致するため、区域を決定した時点である程度の需要を見積もる必要がある。しかし、そもそも区域決定時点で被災者(地権者)の意向が固まっていなかった場合があったことに加え、事業の完遂までに時間がかかったことを原因として後に意向の変化が生じたこと、土地の利用は換地の条件ではない(注6)ため先祖代々の土地として利活用意向はないものを持ち続ける被災者がいたこと、などが原因である。

第三に、そもそも人口減少という構造的な問題があった点である。被災地の多くは人口減少の傾向を示していたため、都市計画的には“縮退”を検討しなければならない状況であった。その人口減少の傾向は、被災後にさらに強くなっている。しかし、今回の被災によって、新たに移転団地を開発するなど、むしろ逆に都市空間は“拡大”している状況である。したがって、使われない土地という空き地が発生するのは、当然のことである。移転元地における空き地の発生は、これによるものである。

もちろん、現在はこのような問題が生じていない場所も、すぐに高齢化の進行に伴い、空き地・空き家だらけになることが予想される。いまのところはまだ高齢化に伴う需要の減少と移住者による新規需要が均衡しているところも見られている(注7)が、それも団塊の世代が“引退”するこれからは、空き地が至る所で増加していくことが予想される。もちろん、これは被災地に限ったことではなく、日本全体における課題でもある。

4. 土地の低未利用にまつわる課題と利活用の必要性

土地の低未利用により、さまざまな問題が発生することになる。

相隣関係からは、雑草の繁茂等により隣の宅地や農地に悪影響が及ぼされることが挙げられる。また、それは景観の悪化にもつながる。一方で、それを管理するにはコストがかかることになる。特に、温暖湿潤気候に位置する我が国においては、植物の成長が早いため、それを適切な状況に置こうとすると、ヨーロッパと比較して高い管理費用がかかることになる。

一方で、利活用を進めることによるメリットも数多くある。

工業をはじめとした産業系の利活用が行われることによって、地域の産業活動の活性化、雇用の増加、税収の増加などの効果が上がる。また、コミュニティガーデンなどに利用されることによって、移転した人たちが集まるコミュニティ形成・活動の場となる。さらには、それらによって、利活用が行われない空き地の維持管理費の削減につながる。

したがって、利活用を進めることが求められるのである。

しかし、忘れてはならないのは、利活用はあくまで手段である、という点である。何かを実現しようとする際の空間として提供されるのがこの空き地であり、空き地を利活用すること自体が目的となることは、原則として、ない。もちろん、そのような手段の存在を行政・民間を問わずさまざまなステークホルダーに認知してもらい、候補の一つとして検討してもらうことが非常に重要である。しかし、「使わないともったいない」「すべての土地が使われることが復興」という考え方は、需要の拡大を前提とした昭和的発想とでもいうべきものである。維持管理をしない土地を積極的に設定する、「放置する」ということも、一つの選択

肢である。

その意味では、高い民間産業利活用ニーズがあり、通常の市場価格で貸し出すなり売り出す土地から、一定のニーズがあり、減免された価格で貸し出すことで産業・雇用の創出等につなげる土地、無償で貸し出して地域コミュニティの場とするような土地、さらにはニーズがない場合には、行政等が維持管理料を支払い保全を行う土地や、それをしなくても外部不経済の発生しない放置する土地など、さまざまなグラデーションに分かれて考える必要があるといえる（表1）。

5. 空き地の土地利活用方策

前述のように、特にそれによってむしろ負の影響の方が大きい場合には、無理をする必要はない

が、それでも課題として存在する以上、そもそも何もしなくてもいいという話ではない。可能な方策は打つべきである。以下では、被災地において見られる特徴的な方策について、いくつか述べておく。

(1) 空き地の流動化の促進:「能動的空き地バンク」

空き地の存在場所を示すことをはじめとした状況の可視化は、空き地の流動化を進めるにあたっての第一歩として重要である。利活用や購入を検討する人にとっての重要な参考情報となるからである。

次に重要なのは、自治体が「空き地バンク」を設置し、地権者の申し出・登録に応じて売却・賃貸等の意向を図面上に示すことである。ここまでは、通常の自治体でも行われている、いわば「受

表1 利用主体・目的・収益性に応じた段階的な契約・利活用
 (復興庁「被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック利用主体想定編(改訂版)」p.24に筆者加筆修正)

区分	ニーズがある場合			ニーズ・利用のない場合	
	大 ←	→ 小			
借地料	【土地有償 (減免なし)】	【土地有償 (減免あり)】	【土地無償 (減免あり)】	【-】	
想定される利用主体	【企業・事業者等】 ※区画整理事業により造成・整備した場合など	【企業・事業者等】	【地元団体等】 【非営利団体等】	管理協力団体等	【-】
類型設定	収益型		非収益型	土地保全	放置
賃料	通常の公有財産処分価格	条例等で減免された価格(例:固定資産税程度)	条例等で無償化	維持管理料の支払い →地域のエリマネの資金?	-

動的空き地バンク」とでもいうものである。

宮古市赤浜地区において行われている興味深い事例が、それを越えた「能動的空き地バンク」とでもいうべきものである。すなわち、受動的空き地バンクを基本としつつも、特定の土地については、すなわち周辺の売却意向や交換意向等のある土地と合わせることによってまとまりのある土地、利用可能性が高い土地を形成することができ

る場合には、戦略的能動的に地権者と交渉し、空き地バンクへの登録等を行う、というものである（図2）。残念ながら、いまのところは実際の利活用にはつながっていないが、このような自治体による積極的に空き地バンクの運用は、平時も含めた他自治体にとってもヒントとなるような気がする。

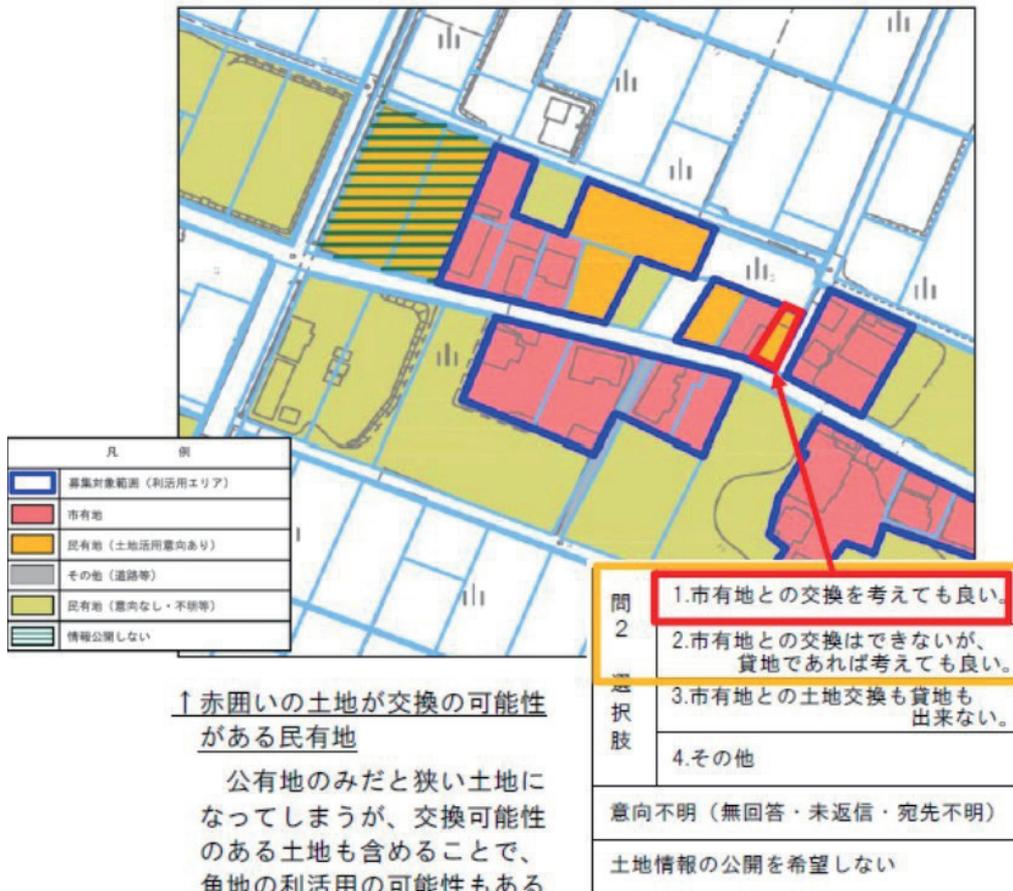


図2 宮古市赤浜地区における交換可能な土地の抽出事例

(出典：被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック低平地編 (改訂版) p. 60)

(2) 小さな実践の積み重ね

例えば産業系土地利用については、まとまった土地における中長期的な土地利用を前提として計画することが求められる場合もあり、また可能でもある。一方で、例えばコミュニティ施設などについては、事前確定的に大規模な土地利用を計画することは困難である。そのため、短期的で安価な小さな実践からスタートし、それを積み重ねていくことで少しずつ大規模化を図っていくことも

考えられる。

例えば、岩沼市におけるコミュニティひつじ牧場、「いわぬまひつじ村」は、青年海外協力協会（JOCA）と福祉団体が運営しているものである。当初は“草刈り用”の数頭の羊からスタートしたが、徐々に頭数を増やすとともに、ドッグランなどを加えて牧場の規模も広げていった。現在は、土日を中心に集客を行っており、旧住民のみならず市民等が訪れる場所となっている（写真1）。



写真1 いわぬまひつじ村

また、石巻市雄勝地区にあるローズファクトリーガーデンは、震災直後に被災土地所有者が、自宅跡地にバラ園を大学等の支援を受けつつ整備したところからスタートしている。それが、地区内の道路整備に伴い移転するとともにオリーブ園等の新規整備など規模も拡大した(写真2)。現在は、ガーデンの運営に加えて、地域全体の計画策定にも主導的に関わるなど、地域運営をリードする存在になっている。

6. 地域のエリマネとの一体的運用の可能性

都市を中心にエリマネジメントの必要性・重要性が、農村を中心にリージョンマネジメントの必要性・重要性が言われている。いずれも、地域のさまざまな課題を解決するための地域運営組織を一定の経済的循環の仕組みを持たせつつ立ち上

げ運用することを内容としている。その課題や活動内容の一つとして考えられるのが、地域の空間的課題の解決である。理想的には、地域の管理不全地を含む土地利用的課題を検討し、例えば管理地と粗放的管理地、放置地に区分しつつ管理をしていくなどの解決策を計画し、実施していくことが考えられる。その中で、例えば前項で述べたもののうち、維持管理料を支払う類型について地域で受託し、それを地域の、祭りやイベントを含めたエリアマネジメントの資金として活用することが考えられる。ちょうど、商業エリマネにおける指定管理的位置づけともいえるだろう。

が、今のところはそのような事例はないようである。今後、被災地においてそのような事例が出てくるのか、ウォッチを続けていきたい。



写真2 雄勝ローズファクトリーガーデン

7. 終わりに

ここまで、被災地における空間計画的課題について、空き地問題を中心に概観してきた。結局のところ、万能薬はない。地区に応じたさまざまな方策を、さまざまな可能性の中から検討していくということに尽きるのである。ただし、その「さまざまな可能性」について、自治体間で共有し理解することは重要である。空き地問題は、被災地の課題にとどまらない。5 で述べた利活用方策をはじめとして、被災自治体においてパイロット的に行われ、通常の自治体においても活用可能な知見は多い。したがって今後は、被災自治体にとどまらない形でのノウハウの共有と、各地での試行的実践が求められる。

巻市半島沿岸部を対象として」都市計画論文集, 60(3), pp. 587-594参照。

注1) 本稿は筆者も委員として参画して取りまとめられている復興庁「被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック低平地編(改訂版)」「被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック嵩上造成地編」「被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック<利用主体想定編>」「被災市街地における土地活用の促進に係るガイドブック―事例集(改訂版)―」とリンクしている部分も多い。適宜参照されたい。

注2) この他に、漁業集落については漁業集落防災機能強化事業(漁集事業)も使われているが、概ねこれから述べることの延長線上にあるため、ここでは省略する

注3) 10戸だったが、本震災復興については5戸に引き下げられた。

注4) その他にも、区画整理事業は、防集事業の移転団地整備のためや、被災した市街地のインフラ整備や敷地の整序化のために用いられた場合等もあるが、土地利用的課題に関しては、前者は防集事業が、後者は嵩上げ型区画整理事業とほぼ同様の論点が該当するため、ここでは省略する。

注5) 復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況(令和元年9月末時点)」参照。

注6) 防集事業においては原則として2年以内に住宅を建築する必要がある。

注7) 吉田萌花他(2025)「東日本大震災後の小規模防災集団移転団地造成集落の居住実態に関する研究―石