

企業・事業所の復旧・復興に対する土地利用制度の課題

東北大学 災害科学国際研究所 特任教授（研究）／NPO 法人 事業継続推進機構 理事長
丸谷 浩明
まるや ひろあき

1. はじめに

本稿では、特集「災害復興の枠組についての現状と課題」において、筆者の専門である災害時の企業活動、特に企業の事業継続（事業継続計画：BCP）の観点から、災害復旧・復興の土地利用制度についての課題を述べたい。

2. 企業の復旧が急がれることへの対応

災害復旧・復興の土地利用制度における「企業の復旧」の課題として、まず指摘したいのは、住宅や全体的なまちの復旧・復興よりも「企業の復旧が時間的に急がれる」ことへの考慮の必要性である。

筆者は災害の研究所に所属しており、災害復旧・復興において住宅の整備やまちづくりには十分な合意形成が重要なことを理解しており、また、旧建設省で土地地区画整理事業を担当したことなどから、同事業には必要なプロセスを踏む必要があることも理解している。そのため、被災地の住宅や全体的なまちの復旧・復興には「相当な時間がかかる」ことを承知している。しかし一方で、被災した企業・事業所がまず現地での復旧を希望しても、この「相当な時間」を待てずに他の場所を探して転出するか、現地で復旧できるまで事業を凍結して既存の取引先を失い苦勞するか、あるいは事業の復旧をあきらめることも多いことを調査・研究により承知している。そして、このよう

な企業・事業所の状況は、被災地の経済的復旧・復興の支障になっている。

東日本大震災では、土地の嵩上げを含む土地地区画整理事業の地区内などでこのような支障が生じた。被災した企業・事業者が現地での復旧を希望したが、数年間待たなければならぬことが多く、それでは有力な取引先を失ってしまう前に現地復旧することはできないため、現地復旧を断念するしかなかった例が見られた。

(1) 企業の事業継続で復旧・復興が急がれる理由

企業の事業継続計画（Business Continuity Plan、BCP）においては、企業の事業継続は許容中断時間の前での達成が必要とされている。その許容中断時間は業種によってかなり異なるが、製造業であれば1週間から2ヶ月ぐらいと思われる。筆者の東日本大震災に関する論文（丸谷・寅屋敷(2016)）でもそのように記述している¹。さらに、この許容中断時間までに復旧ができなかった場合でも、できるだけ早期に復旧した方が重要な販売先との取引を回復しやすい。しかし、供給再開まで数年間以上もかかると、元の販売市場に戻ることは相当難しくなる。

このように時間の経過によって事業継続の支障が大きくなる理由として、筆者は、主に次の4点が挙げられると考えている。第1に、原材料や部品の供給企業と購買企業との間では、取引に並行して仕様の改善・調整を行っていることが多い。

そこで、供給企業が被災して供給が止まり別企業からの調達に代わる期間が長くなれば、元の企業からの調達に戻そうとしても、別の供給企業と行ってきた仕様の改善・調整を反映させるのに時間や改善費用がかかるので、戻すことが不利になるからである。第2の理由は、被災前に雇用していた社員・労働者にまた働いてもらうことが、復旧までの時間が長くなるほど難しくなるからである。第3の理由は、企業間の取引では、価格や安定供給の条件を良くするため長期供給契約が有利である。そこで、別の供給企業との取引にも長期供給契約を結ぶことが多い。その場合、この長期契約期間が切れるまで被災企業が生産を再開しても調達を戻せないからである。そして第4の理由は、販売先が小売業の場合、欠品を出さないため別の供給者からすぐに購入を始めるが、消費者は被災企業の製品がないことを当初は寂しがりますが、時間が経つと別の供給者からの製品に慣れていき、被災企業が操業を再開しても元のように売れないからである。

(2) 土地区画整理事業による企業の復旧の支障

東日本大震災では広範囲な津波被害が発生し、その被災地の復興のために土地の嵩上げの事業が幅広く行われた。国土交通省によれば、東日本大震災の復旧・復興で土地区画整理事業は65地区で実施された(国土交通省都市局(2020))が、同文献ではそのうち土地の嵩上げが行われた代表的な地区として11地区を示しているⁱⁱ。

さらに、東日本大震災の土地区画整理事業では、施行地区内に住宅地と事業用地が混在していることが多かった。この場合、津波被災地では、住宅の津波安全をはかるためには嵩上げが一定以上の高さまで必要となる。そして、その嵩上げ工事後に土地の使用が可能になるまでにはかなり時間がかかる。また、津波で住宅を失った被災者は、避難所から仮設住宅に入る方が多いので、それらに居住している間は住宅の再建を急がない傾向があると思われる。

また、嵩上げを含まない土地区画整理事業についても、地権者の同意を重視することが同事業の

基本であり、都市計画決定、事業計画の策定、換地計画の合意、敷地・公共施設の工事、仮換地指定そして仮換地の使用開始までのプロセスを完了するには一定の時間がかかる。このことから、嵩上げをしない区画整理でも、事業所が現地再建を希望した場合、事業の開始可能時期はかなり遅れる。

そこで、前述の東日本大震災の論文(丸谷・寅屋敷(2016))では、「企業の復旧・復興は、建築制限がかけられたまま、数年もかかる土地の造成の完成を待つのは、ヒアリング調査の回答で複数の企業から懸念が示されたとおり、基本的に厳しいであろう。」ⁱⁱⁱとの見解を示した。

(3) 事業所の早期移転が可能となる都市計画変更

事業所の現地復旧が困難になった場合、土地利用制度においてもう一点必要な対応として、近隣に移転先がすぐ見つかるようにする対応が挙げられる。近隣に移転可能な土地が見つからなければ、遠隔地に移転するか、または迅速な復旧をあきらめることになる。

候補となる移転先を探す場合、一定以上の規模の事業所に土地を使うことが都市計画の用途制限などで制約を受けることが少なくない。もちろん、既存の住宅が多く立地している地区では、大規模な事業所立地を可能とする用途の変更は慎重な検討が必要だが、例えば津波被災地のように住宅が流失し、住宅の立地を高台などへ変更することが検討されている場合などは、一定規模以上の事業所の立地を可能とする用途変更も選択肢になると思われる。さらに、用途変更をすると定めた場合には、積極的な事業所誘導措置として、事業所向けのインフラ整備や補助や融資の助成を併用する方法もありそうである。

ただし、このような場合でも、被災した企業・事業所の事業継続を可能とするためには実現するまでの時間的な制約がある。このため、地区全体のまちづくりのための用途変更に先駆けて、事業所向けの地区の用途変更が急いで必要になることもあるであろう。

このような対応の参考として、東日本大震災における土地区画整理事業と企業・事業所の立地に関する事例を挙げる。宮城県気仙沼市の水産加工業の工場の例であるが、寅屋敷・丸谷（2020）では、震災当時から水産加工業の生産工場があった企業にアンケート調査を行い、「震災後に造成された水産加工施設の集積地区等には震災前より生産工場が増えているが、生産工場がそこで稼働するまでかなりの時間がかかった。一方、集積地区等を除いた復興推進地域では、土地区画整理事業で移転を求められた影響もあり、震災前と比較してかなり生産工場の数が減少し、集積地区等に移転していた。」^{iv}ことを示した。

(4) 土地区画整理事業後の土地の未利用

東日本大震災で土地区画整理事業の嵩上げを行った土地の別の問題として、嵩上げされた土地の未利用の問題がかなり発生した。多額の嵩上げの造成費用をかけたにもかかわらず、土地の利用が進んでいない地区が多く発生した^v（谷下等（2020））。そこで、被災地では土地区画整理事業の枠組みの外の利用促進策が講じられている場合もある。

この問題について同事業の地権者であった企業・事業所の行動について言えば、現地復旧では時間的に事業継続ができなくなった企業・事業所が施行地区外へ転出した場合、その施行地区内の換地を企業自身が別用途に使用するか、あるいは別の土地利用者に売却できないと、その空いた土地の未利用の問題につながると考えられる。このような事態を防ぐためにも、企業・事業所向けの仮換地の利用開始が早期にできる土地区画整理事業の進め方の改善を検討する必要性がありそうである。

3. 土地区画整理事業及び都市計画のあり方

(1) 東日本大震災での対応の好事例

現行の土地区画整理法の下でも、当該地権者の同意があり、関係地権者もそれに異論がなければ、事業地域内の標高の高い地区への住宅地の換地（飛び換地。照応の原則の例外）を指定することが実際上できる。また、土地区画整理事業の事業

地区内であっても、別途の事業手法である防災集団移転促進事業により、10戸以上（東日本大震災では特例で5戸以上）がまとまれば行政が標高の高い土地をまとめて用意して移転させ、元の土地を行政が買い取ることが可能である。

東日本大震災の津波被災地である女川町は、これらの手法を企業・事業所のためにうまく活用したと考えられる。同町では図1のような土地利用計画を作成し、BとCのエリアを業務系の商業・業務・工業用途が立地するものと定め、住宅はより高いA及びA'のエリアに立地させるようにした。また、海岸沿いに基幹産業である水産関連業の施設を集約し、産業復興を先導する拠点を形成する「女川町復興推進計画」を復興特別区域法に基づき認定するよう申請し、2012年11月6日に認定を得た。その内容は、当該地区は土地区画整理事業を進める予定で、用途地域指定は平成26年頃と見込まれるが、先行してこの地区の用途制限を緩和し、工場等の建設を可能にする、というものであった（復興庁（2012））。つまり、女川町は水産業の再建を迅速に進めるため、全体的な土地区画整理事業のスケジュールより先んじて対応する方法を採った。

このように、地域住民及び行政が地元の産業の復旧・復興に必要なスピードを理解し、地権者の合意形成や事業手法の工夫に努力すれば、企業はより早い事業再開の機会を得られる。なお、気仙沼市など他の地域でも、土地区画整理事業を活用して水産加工と住宅の用途を分ける取り組みは行われている（盛岡（2012））^{vi}。これらも踏まえると、企業・事業所の事業継続のためには、現地または近隣の移転先の土地利用の開始が早期に必要な点を重視して、具体的な対応をすることがカギになると考えられる。

(2) 事業所による嵩上げ等の工事の先行実施

さらに、土地区画整理事業の地区内に限らない瓦礫処理や嵩上げに関する対応について、筆者は、東日本大震災の被災企業へのヒアリング調査結果として、丸谷・寅屋敷（2016）において次の意見を紹介した：「企業が早期に操業を再開したい場合

のような申出換地を、関係者全員同意という条件を必要としない仕組みとして創設するには、土地区画整理事業の根拠法の改正が必要になる可能性があるが、導入の検討に値すると筆者は考えている（この詳細は丸谷（2022）に述べている）。

4. おわりに

本稿では、災害復旧・復興の土地利用制度における課題として、企業の事業継続の観点から、住宅・まちづくりの復旧・復興事業の一般的な早さよりもかなり早い段階での企業・事業所の土地利用開始や用途見直しが必要であることを述べてきた。

東日本大震災の発生から15年を迎え、災害からの復旧・復興の土地利用制度において、大震災の教訓を踏まえた企業・事業所の事業継続に有効な制度整備を進めることが重要だと考えられる。南海トラフ、首都直下、日本海溝・千島海溝等での地震・津波の発生も懸念されている中、政府や研究者の調査・研究や企業からの要請の提示を期待したい。

参考文献

- 女川町（2012）：女川町 HP「女川町復興まちづくり住民説明会（町中心部）説明会資料」、
https://www.town.onagawa.miyagi.jp/archive/pdf/setumei/siryou_tyuusinbu.pdf（2026年1月24日閲覧）
- 国土交通省都市局（2020）：「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会第3回事務局説明資料～市街地復興事業のあり方検証～」令和2年11月、国土交通省 HP、
<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001377246.pdf>（2026年1月24日閲覧）
- 国土地理院（2011）：国土地理院 HP「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に伴う地盤沈下調査」の「地盤沈下調査結果一覧表」、
<https://www.gsi.go.jp/common/000060316.pdf>（2026年1月24日閲覧）
- 谷下雅義、山本俊哉、藤賀雅人、佐々木晶二（2020）：「住宅着工統計にみる東日本大震災からの住まいの再建」、住総研 研究論文集・実践研究報告集 No. 47、2020年版、pp. 37-48、一般財団法人住宅総合研究所

寅屋敷哲也、丸谷浩明（2020）：「気仙沼市の東日本大震災からの水産加工業の復興過程に関する分析—生産工場の立地変化に着目して」地域安全学会梗概集 46号 pp. 23-26、地域安全学会

復興庁（2012）：「宮城第11号：女川町から申請された建築基準法の特例措置を講じる復興推進計画（平成24年11月6日認定）」

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/11116.html>
 （2026年1月24日閲覧）

丸谷浩明、寅屋敷哲也（2016）：「東日本大震災の被災中小企業ヒアリングで把握された事業継続の必要要素と復興制度の事業継続面での課題」、地域安全学会論文集（電子ジャーナル論文）、No.8、2016年2月

丸谷浩明（2022）：「東日本大震災の教訓を踏まえた津波被災地の事業用地かさ上げと土地区画整合法」、法学、第85巻、第4号、pp.347-364、東北大学法学会盛岡通（2012）：「津波復興まちづくりにおける環境共生の構想と事業の評価—陸前の低平地及び浜地の再建・復興への比較—」、第40回環境システム研究論文発表会講演集、pp.49-58、土木学会

補注

- i 丸谷・寅屋敷（2016）の本論文中の9頁目
 ii 国土交通省都市局（2020）の6頁
 iii 丸谷・寅屋敷（2016）の本論文中の9頁目
 iv 寅屋敷・丸谷（2020）の本論文中4頁目
 v 谷下等（2020）の43頁
 vi 盛岡（2012）の56頁
 vii 女川町（2012）の2頁
 viii 国土地理院（2011）などによれば、東日本大震災の沿岸部の被災地では、土地が数十センチから1メートル沈下した箇所が多かった。そこで、事業用地についても沈下分を戻す土地の嵩上げ工事を行わないと、排水ができないなどの支障が出ることとなった。