

標題 震災復興区画整理における現地特性に即した換地設計について

氏名（所属）（株）オオバ東北支店まちづくり部区画整理課 ◎千葉 直弥 呉羽 聰博

1. はじめに

石巻市は、宮城県北東部の太平洋沿岸地域に位置し、 555 km^2 の市域を有する県下第二の都市です。

（図-1 「石巻市の位置」参照。）

平成23年3月11日に発生した東日本大震災により甚大な被害を受けた石巻市の被災状況について、死者及び行方不明者は5,784名（平成23年5月20日現在）、津波による浸水範囲 73 km^2 （市内の13.2%（平野部の約30%が浸水））、被災家屋棟数44千棟（市内全家屋128千棟：推計）であり、その後の建築物の建築を制限する区域は 4.4 km^2 となっています。（石巻市ホームページより）

図-1 石巻市の位置

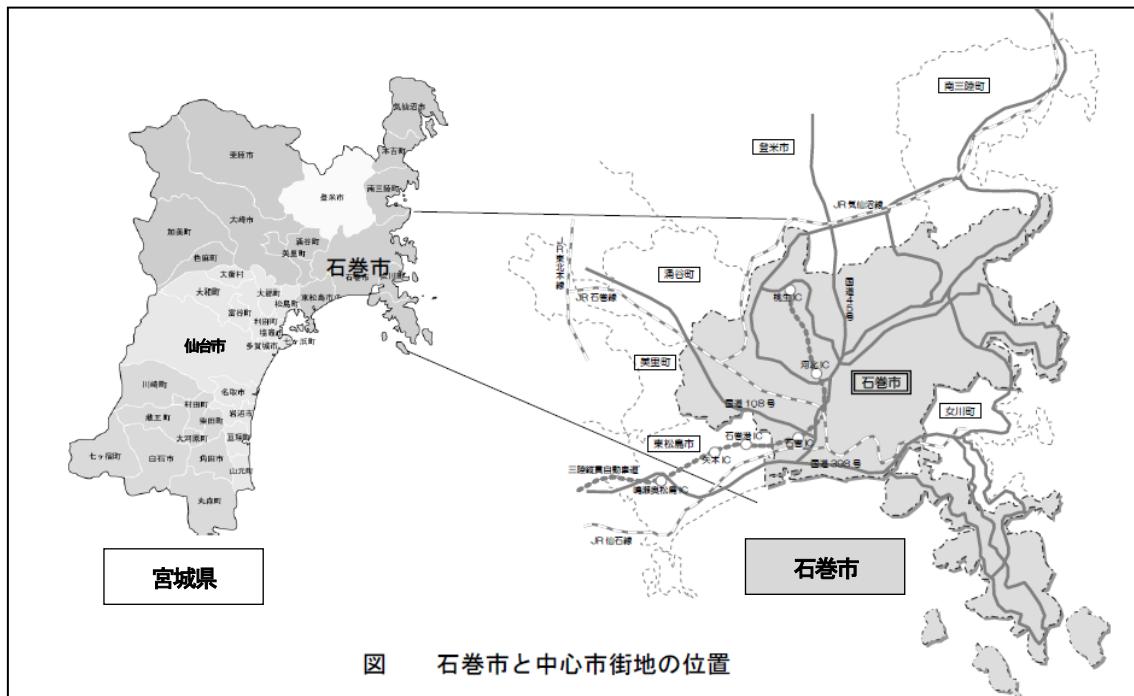
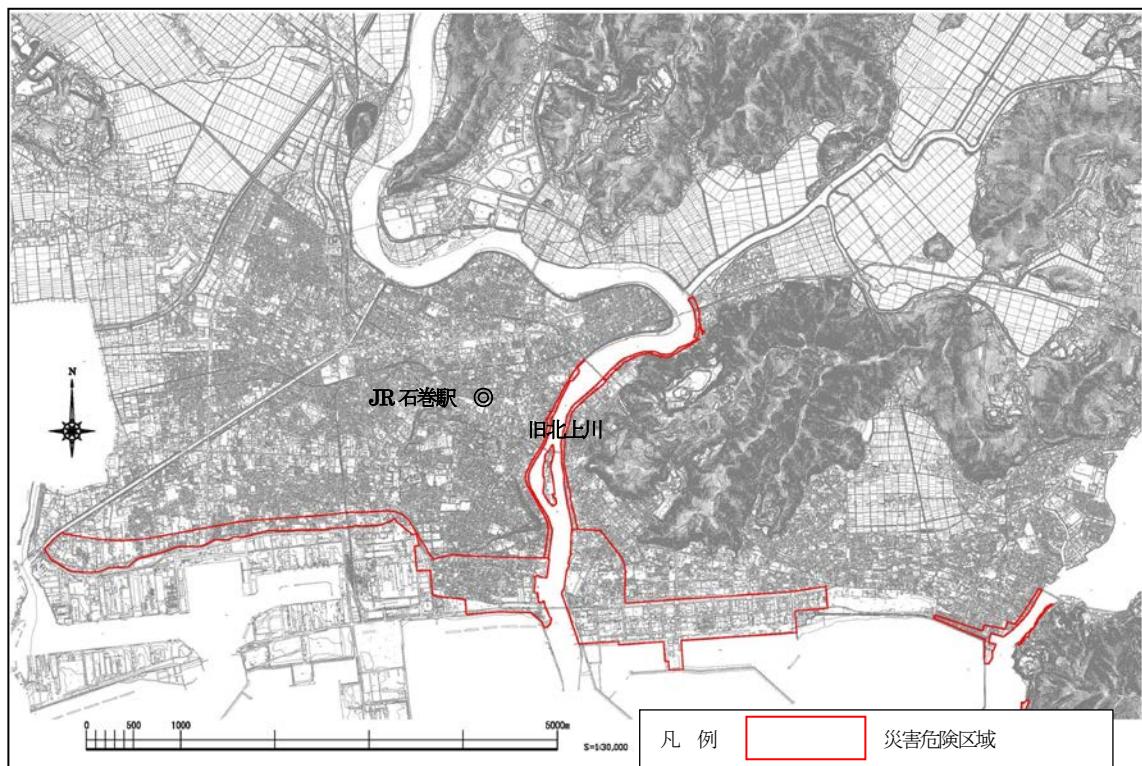


図 石巻市と中心市街地の位置

2. 新市街地型土地区画整理事業

石巻市の市街地では、「東日本大震災に伴う石巻市災害危険区域の指定及び建築制限に関する条例」に基づき、平成24年12月1日から建築基準法第39条により津波等の自然災害から市民の生命を守るために、居住の用に供する建築物の建築を制限する災害危険区域（図-2 「石巻市（市街地）災害危険区域」参照。）が指定されました。

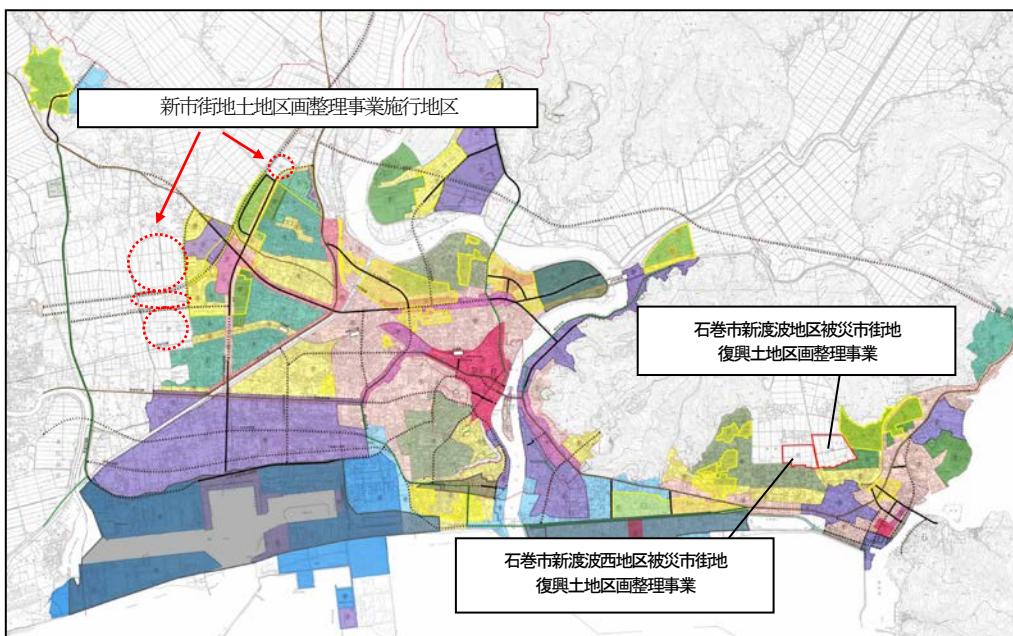
図-2 石巻市（市街地）災害危険区域



そこで石巻市では、「災害危険区域内」の住居の移転を進めるための「防災集団移転促進事業」の円滑な推進を図るため、また、災害により住宅を滅失し、自力での住宅再建が難しい方のための「災害公営住宅事業」の受け皿として、郊外の内陸部に6地区の新市街地型の土地区画整理事業を進めることとなりました。

このうち弊社においては、新渡波地区及び新渡波西地区の2地区について、調査設計業務を受託し、現在は換地計画に着手しています。（図-3 「新渡波・新渡波西地区位置図」参照）

図-3 新渡波・新渡波西地区位置図



3. 新渡波地区の土地区画整理事業

この2地区はJR石巻線を境に別事業となっていますが、用地先行買収が早期にまとまったエリアから段階的に進めて事業化した結果です。認可時期は異なりますが、事業の方針や宅地供給計画及び換地計画に至る方針は両地区とも同様の内容であり、「渡波地区の復興土地区画整理事業によるまちづくり」として扱っています。

新町名も両地区が同じ町名「さくら町（まち）」となる予定です。この約30haの新しい街は、区画整理に加え、防災集団移転促進事業や災害公営住宅建設事業、さらには、被災した渡波中学校や幼稚園及び保育所、消防署の移転等、多くの再建事業を展開し、一日も早い被災者の生活再建を実現するための複合的事業と言えます。

4. 土地区画整理事業の推進に伴う他事業及び個別ニーズへの対応

集団移転してくる被災者を受け入れるための土地区画整理事業を進める中で最大の課題は、被災者の個別ニーズへの具体的な対応です。つまり、権利者との合意のもと換地設計を実施することです。

具体的な対応については、以下のとおりです。

（1）防災集団移転促進事業・災害公営住宅事業への対応

石巻市内の新市街地土地区画整理事業は計6地区、計約122haの事業が進められています。その中で各地区共通の課題は、「被災者の需要に如何にスピーディーに応えられるか」ではないかと考えました。

具体的には、一日も早く生活再建のための住宅を建てたいという意向や災害公営住宅への居住を希望する意向に対し、土地区画整理事業という仕組みと防集・災害公営事業との組合せを、時間軸をとおして、被災者ニーズと合致させ、住宅供給の道すじをどのように見せていくかと言うことです。

①宅地供給に徹した区画整理事業

新渡波、新渡波西地区（以下、「新渡波地区」とする。）は保留地型の土地区画整理事業であり、供給する宅地には換地と保留地が共存します。被災者にとっては換地も保留地も事業によって供給される宅地であり、換地と保留地に価値の違いや差があつてはならないと考えます。ただし、手法上「保留地」には、換地処分まで権利設定の登記が出来ないというデメリットがありますが、金融機関の「保留地ローン」という融資があります。一方、「換地」には、従前地に対する権利設定が可能というメリットがありますが大量の宅地を供給する場合、実務的にメリットとは言えません。特に、新市街地6地区の石巻市所有の換地数は膨大であり、換地の従前地分筆や権利設定など、登記手続きや換地の管理を含めて多大な業務量となり、事業の遅れを招く可能性もあります。そこで、市は、被災者に対し権利設定及び分筆は換地処分以降まで待つもらうよう協力を求め、被災者は換地と保留地のどちらかを選ぶという「迷い」を無くすことにより、スムーズな宅地選択と購入の意思決定を可能にさせました。

②画地設計を先行させた換地設計について

被災者へは、底地が換地であっても保留地であっても、ひとつの宅地として情報提供を行います。そのために、技術的対応として、画地設計を重視し、街区に割り込むのではなく、画地に割り込みを行うというものとし、ひとつの画地内に従前の筆の一部を複数割り込む方式としました。

換地処分時には、ひとつの画地に従前の筆の権利境界線が並ぶことになります。宅地利用上の支障はありませんが、地権者側の管理は複雑になります。よって換地計画においては技術的工夫として、換地処分後の合筆登記を想定した組合せや割り込み及び地番設定を行いました。

③被災者の個別ニーズと画地形状変更

被災者に対し、防災集団移転促進事業としての「宅地申し込み制度」を公表し、希望する宅地に申し込みを行ってもらい、その後、宅地を入手し（複数申込みの場合は抽選）、建築計画が始まることで再建がスタートします。しかし、ここでもスピーディーな選択ができるように、より詳細な情報を提供して、被災者が宅地を選ぶ際の判断材料として、地域や価格以外に画地の形状や規模、さらにインフラ（上下水道、ガス、電柱位置）の情報を提供しました。仮換地指定も工事施工もこの資料の順守に努めました。

被災者の個別ニーズへの対応には、一定のルールを定め進める必要があります。原則、宅地の規模や形状は変更出来ないものとして進めます。新渡波地区の供給する宅地規模は平均 250 m²とやや大きい画地ですが、被災者の中には、200 m²程度の小さめの宅地希望と 250 m²を超える大きい宅地希望が混在していました。

事業成立性に支障のない範囲で、かつ、短期間に技術的な対応が可能であるかを判断し、画地形状と規模の変更を行いました。時には事業計画変更を伴い、時には仮換地の軽微な変更で対応するなど、区画整理の手法を十分に活用し、被災者の希望を叶える手助けが出来たものと自負するものです。

（2）災害公営住宅用地の供給

①戸建てタイプの災害公営住宅への対応

新渡波地区の災害公営住宅は、近隣の既存の戸建住宅と親和性を配慮し、他地区の災害公営住宅のような高層化とせず、渡波地域にふさわしい災害公営住宅のイメージを検討し、戸建てタイプを建築することにしました。

完成した戸建てタイプの公営住宅は、地域との親和性が保たれ、かつ、第一期募集に申し込んだ被災者の反応がとても良いことから、集合住宅タイプから戸建てタイプの災害公営住宅用地へのシフトに対応して、事業スキームの変更も行いました。（写真-1 「災害公営住宅」参照）

写真一 1 災害公営住宅

②時間経過で変わる被災者ニーズへの対応

震災から3年ほど経過した平成26年度には、宅地や災害公営住宅が供給されはじめ、被災者はより具体的な再建のイメージを持つようになりました。そのため、災害公営住宅の戸建タイプへの変更に加え、被災者ニーズの変化に行政側もフレキシブルに対応する姿勢を示し、ニーズに応える判断として、換地設計上可能なのか、変更により不公平が生じないか、短時間で変更が可能なのか等、幾通りかのシミュレーションに取り組み、災害公営住宅にふさわしい街区、宅地としてふさわしい街区の位置変更を行いました。

③仮換地の変更の準備

防災集団移転事業による用地先行買収により、宅地のほとんどを市が所有するとはいえ、新渡波地区では、地区内に10数人の既存地権者が存在するため、不利益が生じないよう配慮しなければなりません。

また、既に宅地を入手し再建している被災者については、底地が換地の場合でも保留地の場合でも問題が生じないよう配慮しました。さらに、換地位置の変更による比率率の変動や仮換地指定済み画地への影響をシミュレーションするなど、事業の進行に伴う制約が多いことから周到な準備と検証を行いました。

事業収支の観点から、災害公営住宅の底地には保留地を充てて事業収入を担保するという配慮も必要となります。そのため、保留地位置の変更により保留地単価が変わらないことを確認し、評価員会の意見を聴取しました。渡波地区では、防災集団移転促進事業の供給団地価格をすべて公表しているため、保留地単価と供給宅地単価は同一の単価となります。これは、土地区画整理事業と防災集団移転促進事業による

宅地供給を同時に進める上で重要なポイントになります。

仮換地変更の結果として、保留地と換地の位置変更の影響により僅かな評価格差が生じ、保留地面積はやや減少しましたが、必要十分な保留地処分金は確保できました。

このように、収支計画を成立させながらも関係権利者への影響がほとんど無いという変更案を作成し、仮換地変更と保留地処分を行うことが出来ました。

7. おわりに

復興事業は、自治体が被災者に寄り添い、被災者の多様な思いに応えながら、多くの事業を同時多発的に進めいかなければなりません。

このような状況の中で、土地区画整理事業は、複数の事業を成立させながらもそれぞれの目的を果たす形となり、土地区画整理事業の可能性を再認識したところです。

我々コンサルタントは、被災の方々が一日も早く本来の生活を取り戻せるよう、柔軟な発想や創意工夫に努めるとともに、東日本大震災で培った土地区画整理事業の技術を伝承していきたいと考えます。