

集落移転計画における土地利用調整の制度設計

System Design of Land Use Control for Community Relocation

元 杉 昭 男[†]
(MOTOSUGI AKIO)

I. 集落移転計画の実現と土地利用調整

東日本大震災の津波被災地の農村を高台などに移転する計画（以下、「集落移転計画」という）が注目を集めている。計画の実現には、住宅地（以下、「新住宅地」という）の整備や被災農地の区画整理（以下、「圃場整備」という）を早急に実施する必要がある。そのために土地利用調整が鍵になる。

II. 土地利用調整から見た地域区分

1. 集落移転計画のモデル化

本報では、多種多様な集落移転計画について、宮城県の仙台市と山元町の例を念頭に、図-1のようにモデル化して論考を進める。モデルでは、津波被災地の住宅は全壊し全居住者が移転し、住宅跡地が被災農地の中に残される。新住宅地は、海岸堤防などの整備を前提にした津波シミュレーションの結果に基づき、安全な地域に造成される。新住宅地は、仙台市では被災農地に連なる農地に設定され（図-1の左側）、山元町では被災農地と離れた高台（図-1の右側）が設定されている。高台の新住宅地では林地が多く、平地の新

表-1 土地利用調整上のゾーン

区分	土地利用調整上のゾーン		被災想定	適用
住区	A	新住区	なし	非被災農林地を転用し宅地造成
	B	非被災既往区	なし	既存の市街地や集落居住地
農区	C	非被災農区	なし	被災農地に隣接した農地
	D	被災農区	あり	被災宅地は農地・公共用地に転用

住宅地では農地が多い。

2. 分析のためのゾーン区分

津波被災地域とその縁辺部を表-1のように4ゾーンに分けて分析する。BゾーンはAゾーンと隣接した場合としない場合がある。Bゾーンに住む農家がCゾーンのほか、Dゾーンにも農地を所有する場合としない場合がある。各ゾーンには農林地と住宅地が混在している。

III. 集落移転計画の前提

1. 新住宅地の造成

新住宅地（Aゾーン）の造成に、次の前提を置く。

- ① 宅地には大きな面積が必要だが、中高層の集合住宅にすれば小さくすむ。

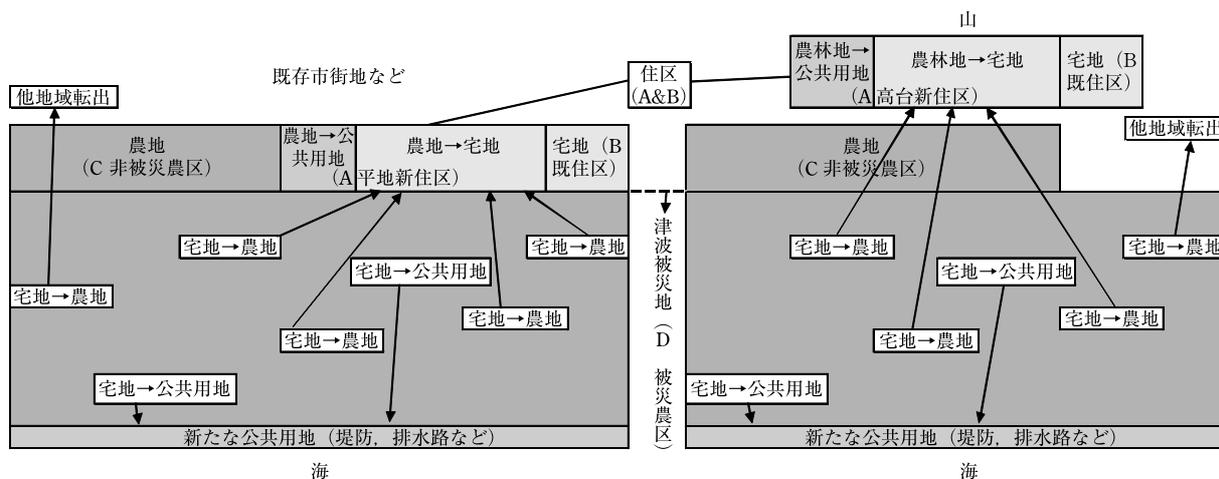


図-1 集落移転計画の概念図

[†]大成建設（株）



集落移転，土地利用調整，津波被災地，防災集団移転促進事業，土地改良換地，農地保有合理化法人，公的私用収用

- ② AゾーンとDゾーンの地価は大きな格差がある。
- ③ Aゾーンでコンパクトシティー造成や鉄道駅の移設が計画される場合(山元町), 用地が必要になる。
- ④ 新住宅地に公営住宅や個人住宅が建設される。

2. 被災農地の整備

被災農地(Dゾーン)に住宅は新築されず, 圃場整備が実施される。次の諸点を前提する。

- ① 津波被害に備えた防災機能が必要である。
- ② 地盤沈下が著しい地域も多く, 背後の市街地(Bゾーン)のためにも防潮水門などを整備する。
- ③ 防災緑地, 道路や鉄道を活用した二線堤, 避難ビルや避難塔, 避難路などを整備する。
- ④ 住宅跡地は農地か公共施設用地に転換する。
- ⑤ 営農を継続する担い手農家に離農者の農地を集積し, 大区画圃場整備などを実施する。
- ⑥ 隣接の非被災農地と一体的整備が必要となる。

なお, 2011年7月までのアンケート調査では, 被災農家で離農・縮小希望者は仙台市20%, 山元町37.8%, 仙台市の離農希望者のうち農地を売りたい者33%, 貸したい者48%となっている。

IV. 土地利用調整の基本的考え方

1. 土地所有者の意向

土地利用調整の主要な課題には, ①住区(A&Bゾーン)の宅地用地の買収, ②農区内(C&Dゾーン)の圃場整備の換地処分, ③Dゾーンの宅地所有者によるAゾーンの宅地購入がある。このモデルでは農地が土地利用の大きな部分を占めることを想定し, 土地利用調整に圃場整備の換地手法を活用する。表-2では, 被災地と非被災地ごとに, 宅地・農地に対する農家と非農家の想定される意向とともに, 行政の土地利用方針を整理した。

2. 被災者の新住宅地取得

表-2で特に重要なのは, Aゾーンの土地所有者が

新住宅地の用地買収に応ずるインセンティブがないことである。Dゾーンの元居住者が新住宅地に土地を取得するには, ①直接に宅地を取得する(Aゾーンで施行する土地区画整理の保留地を買収する方法など), ②市町村や民間デベロッパーが買収・整備した新住宅地の土地を借受け後に払下げを受ける, ③Aゾーンの新住宅用地とC&Dゾーンの農地を一体的な換地手法で交換することが考えられる。

①は, B&Cゾーンの土地所有者が復興事業にインセンティブを持たず, 土地区画整理の実施に短期間で合意できるか疑問である上, Dゾーンの元住民の資金力も問題である。③は緑農住区関連土地基盤整備事業として一般化した手法だが, 被災地と非被災地で決定的な格差があり交換は困難である。

したがって, 市町村などが新住宅地用地を直接買収する②の手法が現実的と思われる。防災集団移転促進事業(以下, 「防集事業」という。防集事業については本誌80巻3号の小講座を参照願いたい)や災害公営住宅整備事業では, 国から高率の補助金を前提に市町村による用地買収を想定している。市町村がA&Cゾーンの所有者から買収できた土地を換地手法で集める方法も考えられる。

3. 圃場整備の実施

Dゾーンでは農地防災・排水事業や大区画圃場整備などが必要となる。しかしながら, 受益農家は被災により経済力が弱く, 土地改良負担金の二重ローン問題に直面する場合もある。しかも, 将来の被災を前提にしているので土地改良をしても農地の価値上昇には限度がある。Dゾーン農家の圃場整備に対する合意形成は難しい。ただし, 仙台市では, 圃場整備の参加意向が被災地でも非被災地でも75%を超えている(平成24年1月東北農政局発表)。

また, 被災地Dゾーンと非被災地Cゾーンを同一の換地工区にすることは困難である。不動産調査2011年7月号(日本不動産研究所発行)では原型復旧が困難な農地の地価減価率を41%としているよう

表-2 集落移転計画に対する土地所有者などの反応

被災想定	所有区分	行政の土地利用方針	予想される土地所有者の反応
被災地 (Dゾーン)	農家	農地	防災目的も含む農地として整備する。 ①離農希望者が存在する。 ②負担が大きい場合に, 復旧工事を越える積極的な農地整備を希望するか疑問がある。
		宅地	農地または防災用地も含む公共用地に転用する。 ①離農希望者は新住宅地への移転を望むか疑問である(大都市への移転の可能性)。 ②農家宅地は600㎡以上が通例で, 通常の2倍以上の面積を希望する場合が多い。
	非農家	宅地	他都市への移転希望者も含め新住宅地に移転を希望するか疑問である。
非被災地 (A・B・Cゾーン)	農家・林家・農林家	農林地	農地の一部を新住宅地に転用し, 残りは農地整備する場合もある。林地を新住宅地に転用する場合もある。 ①所有する農地(林地)を転用して新住宅地造成に協力するインセンティブはない。 ②被災地の農地との交換に応じる可能性もほとんどない。 ③農地整備を積極的に実施するインセンティブもない場合が多い。
		宅地	現状のままか, 新住宅地の造成に併せて宅地整備する。 新住宅地に併せて, 負担までして既存宅地や住宅を整備するインセンティブに乏しい。
	非農家	宅地	

に、両ゾーンの地価が相当異なり、面積や清算金による調整が難しい。土地改良換地は農地の豊度差などの解消を前提にしているので、格差解消ができない場合には、換地工区を分けることも覚悟しなければならない。

V. 土地改良換地による新住宅地創設

市町村が土地改良換地を使って新住宅用地を取得する手法は3通りが考えられる（土地改良換地の詳細は当学会の震災復興農村計画小委員会第2次提言を参照願いたい）。①異種目換地方式（土地提供者の従前地（農用地）を非農用地区域に集めて換地処分後に買収する）、②事前買収方式（土地提供者の従前地（農用地）を非農用地区域に一時利用地指定し、市町村がその従前地を買収する）③不換地・特別減歩見合いの創設換地方式（土地提供者の従前地に換地を与えないか換地面積を特別に減じて換地を定め、精算金を支払って生み出された土地を原始取得する）である。

市町村は各所有者との個別買収交渉は不要で、まとまった後の換地を取得できる③が望ましいが、市町村は短期間に用地取得しなければならないので、現実には②が採用されることが多いと思われる。あるいは、仮契約などの工夫を加えた上で①を採用することもあり得る。いずれにしても、市町村が土地所有者と個別に交渉し、用地買収に応じた者から順次買収する方法である。なお、市町村が事前に高台の林地などを買収した土地を換地工区に含め、Dゾーンの住居跡地と換地手法で交換もできる。

VI. 被災農地の土地利用調整

1. 農地利用集積の手法

Dゾーンの圃場整備では、離農者の農地や住宅跡地の処理が問題になる。これらの土地がすべて公共施設用地などに利用されない場合、営農を継続する担い手農家などに農地を集積する施策が必要になる。主な農地利用集積の手法として、農業経営基盤強化促進法では、①農業経営基盤強化促進事業（農地法の利用権設定や所有権移転などの許可を不要にし、自主的な土地利用調整を促進）、②農地保有合理化事業（農地保有合理化法人が農用地・未墾地を買入れまたは借入れ、規模拡大する農業者に売渡したまたは貸付けなどを実施）、③農地利用集積円滑化事業（市町村、農協、市町村公社、地域協議会などの農地利用集積円滑化団体が農地などの所有者から委任を受け貸付け）、④農用地利用改善事業（関係農業者などの合意の下、作付地の集団化、農作業の効率化、農地などの利用関係の改善などを促進）が挙げられている。

集落の区域を越えた大規模な農地の流動化が必要な場合も多く、短期間に農地利用集積を実現するには、農地保有合理化法人（以下、「合理化法人」という）が離農者や被災宅地所有者から土地を順次買入れ・借入れ、担い手農家などへの売渡し・貸付けが有効と思われる。実際にそう考えている市町村も多い。合理化法人には県農業公社のほかに市町村やJA（JA仙台やJAみやぎ亘理（山元町））がなっている。

2. 圃場整備の困難性

圃場整備の通常の実施手順では次のようになる。①営農継続者は所有農地を受益地に事業に参加する。②離農者は所有農地の不換地を申し出て清算金を受け取り、創設農用地換地制度も使い営農を継続する地区内外の担い手農家はその農地を取得するか、市長村などが公共用地として取得する。③住宅跡地は、担い手農家が事前を買収して圃場整備に付帯した農地開発の対象とするか、市町村が買収して公共用地にする。

この場合に、事業参加者を借地で農業を営む担い手農家などにするか、離農や規模縮小する農地所有者にするかが問題になる。また、離農者は不換地を申し出ても事業終了時に清算金を受領することになるので、他都市への移住希望者もいる中で抵抗感も大きいのではないかと。担い手農家なども被災者である場合が多く、農地の取得費用が負担できるか危惧される。さらに、担い手農家などが農地に転換する個々の住宅跡地を自ら買収することは、資金面でも手間を考えても無理がある。

3. 農地保有合理化事業の活用

農地保有合理化事業を組み込むと次のようになる。①合理化法人が住宅跡地と離農者の農地を買入れ・借入れ、営農継続者とともに事業に参加し、②宅地は農地造成の対象にし既存農地とともに圃場整備を実施し、③合理化法人に換地で割り当てられる整備後の農地は担い手農家などに売り渡すか貸し付ける。

Dゾーンでは、移転する非農家が宅地を売り払う意向も強い。離農する農家も、高齢化、被災農地の地代水準への不安、一時資金の必要性、地価下落の見込み、長期の賃貸借契約の煩わしさなどから、農地も売り払う意向が強いと思われる。一方、土地を買入れるのは、公共用地を必要とする市町村と、経営規模を拡大する担い手農家などである。ただし、担い手農家などは資金手当てが困難な場合が多く、合理化法人による一定期間貸付け後の売渡しが望ましい。

VII. 集落移転計画の実現に向けた課題と対応

1. 担い手農家への配慮

被災農地が長期間放置されれば、担い手農家などの

再起に重大な支障を来し、離農に追い込まれる恐れがある。土地利用調整が短期間に円滑に実施されるには、市町村や県の事業担当者をはじめとした関係者が制度を熟知している必要がある。新たな事業制度を導入するより、現行の土地改良法や土地区画整理法などを活用することが現実的である。

それでも施行に5年程度の期間が掛かる。合理化法人が仲介して、担い手農家などが一時利用指定した整備済み農地を共同利用できるようにするなど、農業に少しでも早く携われる配慮が必要である。また、農家負担への配慮も必要である。

2. 新住宅地の整備

新住宅地の造成には土地区画整理事業などが実施される場合も多いと思われる。しかし、圃場整備地区に隣接または近い小規模な住宅造成には、緑農住区関連土地基盤整備事業のように「換地上必要な工事」による区画割りで済ますことも検討されて良い。

移住者は住宅を失い経済的に苦しく、宅地購入資金や住宅新築資金の手当てに苦慮する。防集事業では、市町村が取得・整備した宅地を当面貸して後に払い下げることができる。市町村がこの方式を円滑に導入できるようさらなる支援が必要である。

3. 民間企業による新住宅地整備

民間企業が新住宅地整備や住宅新築を請け負うことはあっても、集落移転計画に直接参加することは少ない。農村の小規模住宅地開発は採算性に乏しく、ニュータウン造成などに実績のある民間企業も一部地域を除いて関心が薄い。しかし、国も自治体も財政力や人材が不足している中で、短期間に復興事業を成し遂げるには、民間企業の能力を生かすことはきわめて大切なことである。災害公営住宅整備事業では、民間企業の建設した住宅団地の買上げや借上げ以外に、PFI法に基づき民間企業による公営住宅の建設・維持・管理も助成対象にしている。しかし、手続きが煩雑で短期間の実施に適しているか疑問である。民間の資金力・ノウハウ・人材の活用をより積極的にできるよう土地信託活用などを期待したい。

4. 農地保有合理化法人の財政基盤強化

合理化法人の活用が圃場整備の推進に期待される中で、その宅地・農地の買入れ能力には限界がある。地価下落の恐れのある土地を大量に買入れて長期間保有することも事実上困難である。担い手農家などの育成のためにはリース後の売渡しが望ましくてもリスクが多い。財政基盤の強化のために国や県の助成措置を強化する必要がある。防集事業では、市町村が移転促進区域（Dゾーン）のすべての農地と宅地を買収するときには、国が買収価格の3/4を補助する制度も

ある。政策課題として取り上げる必要がある。

また、農地の所有者や使用収益権者を組合とする土地改良区が土地利用調整に積極的な役割を期待できる地域もあるので、土地改良区にもJAと同様に農地保有合理化法人になる資格を与えるべきである。

5. 不明者対策

圃場整備の事業資格者の生死不明や本人・相続人との連絡不通の場合には、不在者財産管理制度（民法第25～29条）により、家庭裁判所の選任した不在者財産管理人が不在者の財産を管理や保存することができる。しかし、これだけでは円滑に進まない。農地法の特定利用権制度を利用して所有者に代わり市町村や合理化法人が権利を行使してはどうか。なお、土地収用法では所有者不明として収用裁決ができる。

VIII. おわりに

集落移転計画の実現に向け現行制度の活用を基本にした土地利用調整を提案するとともに、関連制度の問題点や行政上の必要な措置に言及した。さらに円滑な計画実現には現行法制度の見直し検討が必要である。以下に主な事項を記し、本報を終える。

① 新住宅地の買収と圃場整備地区内の非農用地編入に強制力が働かず、土地利用調整の最大の課題となる。都市計画では私人が私人に土地財産権を移転させるための収用権行使（公的私用収用）を認め、第2種市街地再開発事業では換地制度と土地収用を組み合わせている。圃場整備地区内の遊休農地・宅地にも一定の土地収用を認めても良いのではないかな。

② 土地改良換地計画の中で被災宅地の代替として新住宅地を求める場合、清算金による清算方法以外に替地支給を認めても良いのではないかな。土地収用法では例外として替地による補償などを認めている。

謝辞 執筆に際し浦山正四全国水土里ネット換地センター所長から丁寧な説明を頂き、ここに謝意を表します。

参 考 文 献

- 1) 大場民男：土地収用と換地第二版，一粒社（1992）
〔2012.5.25.受稿〕

元杉 昭男 (正会員)



略 歴

- 1972年 東京大学農学部卒業
農林水産省入省
2002年 中国四国農政局長
2003年 農林水産省退官、(社)地域資源循環技術センター専務理事
2009年 大成建設(株)顧問
現在に至る