

津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための 土地利用調整のガイドライン

平成 23 年 7 月
東日本大震災復興対策本部事務局
農林水産省
国土交通省

1 ガイドラインの目的

東日本大震災の津波被害を受けた地域において、地域経済の復興に向け先導的に地域産業の早期再建を図ること等を通じて、被災地の復興を加速するためには、建築や開発を誘導するエリアを、被災市町村等¹が地域の実情を踏まえて策定する復興に関する方針（以下「復興方針²」という。）において早急に明確化することができるようにすることが必要である。

本ガイドラインは、このため、国が各被災地に共通する考え方を示し、もって民間による都市的な土地利用³を伴う復興活動（以下「民間復興活動」という。）の円滑化・促進を図ることを目的とする。

2 先行的に開発を集約的に誘導・促進するエリアの迅速な明確化

1) 土地利用の用途に応じた立地と安全度の考え方

民間復興活動の円滑な誘導及び促進のため、被災市町村等が復興方針を定める場合においては、当該復興方針には、先行的に開発を誘導・促進するエリア⁴（以下「誘導促進エリア」という。）を設定することが望ましい。この場合に

¹ 基礎的な自治体である市町村が策定することが基本となるが、市町村が県と共同して策定する場合も考えられる。

² 復興計画や各種事業計画に先立って被災市町村等が策定する、地域の土地利用再編の方向性に言及する文書で、形式・手続は任意であるが、成案として公表されるものを想定している。なお、復興方針において明確化された誘導促進エリアの取扱いについては、現在検討中の新たな法的枠組みに円滑に移行することができるよう配慮することとしている。（3の2）参照。）

³ 業務系、居住系等の土地利用について、2以下に示す考え方に沿って、集約的な土地利用が図られるものが想定される。

⁴ 誘導促進エリアについては、その設定において迅速性を確保する観点から、④のとおり、都市計画決定レベルではなく、おおむねの区域を明らかにするものを想定していることから、「エリア」としたものの。津波浸水地域内に限らず、復興上必要な津波浸水地域外の新規開発地を含む。当該エリアは、検討中の新たな法的枠組みにおいては、土地利用再編計画における都市的な土地利用の一部として先行的に位置付けられる性格を有する。

において、誘導促進エリアの設定は、以下のような考え方に沿って行う。

- ① 人口動態、地域社会の運営、農林漁業との調和、自然環境や風土・景観等の観点も勘案し、なるべく集約的な設定を行うことが望ましい。また、この場合、民間復興活動の動向や進度等に配慮して設定することが望ましい。なお、農地や森林を含む場合には、農地の復旧・復興のマスタープラン⁵における整備方針や保安林が有する機能等に配慮することが望ましい。
- ② 土地利用を居住系と業務系に大別し、それぞれ、以下のような考え方に沿って設定する。

イ 業務系の土地利用は、その立地を、津波に対する安全度の観点のみでなく、地域産業の早期再建のため、利便性や業務内容上の観点から設定すること、例えば、水産加工工場等については海岸に近いエリアに集約的に立地を誘導することを決めた上で、これに必要な津波リスク対策（海岸保全施設・海岸防災林の整備等）⁶を講ずることとする考え方も考慮して設定することが望ましい。なお、津波来襲時に二次災害をもたらすおそれのある燃料や薬品等の危険な物品については、保管・配置・管理等に十分配慮し、流出の防止を担保するための措置⁷を併せて講ずることとするのが望ましい。

ロ 住宅、病院、福祉施設等に関連する居住系の土地利用は、一般的には海岸線から内陸側に順次被災リスクが逡減すると考えられることから、津波リスクが最も低い内陸側のエリアから誘導・調整することを基本とする。その際、公共交通サービスとの関連性や、土砂災害等の危険性がある地域においては、その災害リスクにも配慮する必要がある。なお、浸水のリスクがあるエリアにおいても、建築物の耐浪性や避難機能に関する条件と組み合わせて設定することも考えられる。

特に自力で避難することの困難な災害時要援護者が滞在する病院、福祉施設等については、原則として、津波浸水シミュレーション等による検証によって、最大クラスの津波高でも浸水しないエリアに誘導・調整することを基本とする。

このため、誘導促進エリアの設定等により居住の場を確保する方針を明確化することを前提とし、併せて、居住に適しないエリアに関し、必要な

⁵ 農地の被災状況、復旧に係る期間やコスト、個々の農家・集落や関係団体の意見等を踏まえながら、農地の復旧・復興への道筋を示したもの。

⁶ その他の対策として、敷地の嵩上げ、建築物の耐浪性（波の影響を避ける工夫を含む）強化、避難ビル、避難路（十分な幅員確保等）の整備等のハード事業及び警報、避難誘導等ソフト対策が考えられる。

⁷ 保管施設への浸水を防止するとともに地盤面と強固に繋結するなどの対策が考えられる。

土地利用の規制誘導手段を講ずることが望ましい。この場合において、津波リスク対策の進展に応じた暫定的段階的措置を考慮すること、十分な耐浪性や避難機能を備えた建築物に関する特例を考慮することが望ましい。

- ③ 当該エリアについて公的な事業（土地利用再編のために行う必要がある事業）により市街地の造成が確実に行われると見込まれることが必要と考えられる。なお、事業の内容が確定しない段階での設定を妨げない。
- ④ 土地利用計画策定の前段階から、関係機関においてできるだけ実質的な土地利用調整に着手することができるよう、おおむねの区域が2万5千分の1程度の地形図に示されることが望ましい⁸。

2) 国の調査による支援

例えば、商業地のあり方、基幹的インフラとの関係等、居住系及び業務系の土地利用に関する1)の②の細目的事項については、被災市町村等の考え方を踏まえつつ、津波被災市街地復興手法検討調査⁹等において、各被災市町村ごとに、速やかな明確化が可能となるよう支援していくものとする。この場合において、誘導促進エリアの設定の前提として、津波浸水シミュレーションにより、津波リスク対策の評価等を織り込んで、津波リスクを即地的に判断することができるよう、津波被災市街地復興手法検討調査等で支援する。

また、被災農地の復旧・復興の方針については、農業基盤復旧整序化検討調査¹⁰において、被災県・市町村との連携のもと、地区ごとの農地の復旧・復興のマスタープランの策定や農家の営農再開に向けた支援等を実施する。

さらに、計画策定の体制整備のため、専門家の助言や参画を得ることにもこれらの調査の活用が可能であるほか、別紙1の関係省庁の連携体制により、被災市町村等の求めに応じ随時必要な支援を行うこととしている。

3 誘導促進エリアが既存の土地利用計画に適合しない場合における土地利用調整の促進

1) 復興方針に即した土地利用調整の促進

⁸ 可能な場合には、更に大縮尺の地形図による区域の確定を妨げない。

⁹ 平成23年度第1次補正予算において措置されている。

¹⁰ 平成23年度第1次補正予算において措置されている。

誘導促進エリアが既存の土地利用計画に適合しない場合においては、その設定に際し、以下のような考え方で土地利用調整を行うことが必要である。

- ① 都市計画に関する既存のマスタープランや具体の都市計画が被災市町村等の復興方針に即し、変更されることが確実と見込まれる場合は、変更されるまでの間においても、現行の制度の枠組みを前提としつつ、可能な限り弾力的にこれを運用し、復興方針に即し積極的に土地利用調整を進めることが望ましい。

例えば、被災建築物の市街化調整区域内の移転適地への移転に係る開発許可の運用弾力化については、平成23年4月19日付けで通知（国都開第2号）したところであるが、誘導促進エリアについては、同通知と同様の趣旨から、将来的に都市計画の変更による立地基準の緩和が見込まれる区域であるとして弾力的な運用をしても差し支えない。ただし、都市計画法第29条第1項に規定する指定都市等又は同法第33条第6項に規定する事務処理市町村以外の市町村にあっては、誘導促進エリアの設定に当たっては、開発許可権者である県との調整が図られるべきである。

- ② 誘導促進エリアの設定を行う場合には、必要に応じて、現行制度を前提としつつ、地域における農用地及び森林の利用の方針や農林漁業関係施策の推進の方向を踏まえて、都市計画担当部局と農林漁業担当部局との間で調整を行うことが必要となる。

この場合において、例えば、農用地区域が含まれることとなるときは、農業振興地域の整備に関する法律施行規則第4条の4第1項第28号の活用等を併せて調整するなど、可能な限り円滑な土地利用調整が図られるようにすることが望ましい。

2) 新たな法的枠組みへの円滑な移行

復興方針に即した土地利用調整手段としては、現時点では、1)のような現行法の範囲内の運用の弾力化や円滑化を追求することとなるが、現在、農林水産省及び国土交通省において、農業上の土地利用への転換の取扱いを含む、総合的・一体的な土地利用の再編を迅速に行うための新たな法的枠組を共同して検討中である（現時点での検討状況は別紙2を参照。）。その中で、上記による誘導促進エリアの取扱いが新たな法的枠組に円滑に移行すること

ができるよう配慮することとしている。

4 検討

本ガイドラインは、被災市町村等の復興方針の策定の進捗及び被災市町村等の意見、国における関連する対策の具体化等を踏まえ、逐次必要な事項の追加等見直しを加えるものとする。

◆被災地の復興支援のための調査に関する連絡会議

・各市町村からの要請に応じ、復興パターン・復興手法検討等における技術的、制度的課題等に対し10府省横断的に支援

<関係10府省>

- 復興対策本部事務局
- 内閣府
- 総務省
- 財務省
- 文部科学省
- 厚生労働省
- 農林水産省
- 経済産業省
- 国土交通省
- 環境省

- 10府省が連携して調査を実施
- 地元の自治体からの問合せや調整に、ワンストップで対応
- 各市町村からの検討要請を受け、現地の状況把握や政策課題の検討を実施し、対応策を提供

復興に当たっての土地利用調整手続の一元化のための特別措置の具体的仕組みについて（骨格）

平成23年 7月
農 林 水 産 省
国 土 交 通 省

1. 土地利用再編計画の作成

(1) 津波により甚大な被害を受けた地域等であって、復興のための「まちづくり」が必要な地域を区域とする市町村は、単独で又は都道府県と共同して、土地利用再編計画を作成することができる。当該計画には、以下の事項を記載する。

- ① 区域、目標、土地利用再編の方針
- ② 土地利用再編事業（土地利用再編のために行う必要がある事業。メニュー方式）
 - i 市街地の復興のための事業、土地所有者の法的同意を要しない宅地・農地等の一体的整備のための事業
 - ii 施設整備に関する事業（公共公益施設、漁港施設、保安林等）
 - iii 集団移転の促進に関する事業
 - iv その他必要な事業

(2) 市町村は、土地利用再編計画の作成・実施に関し必要な協議を行うため、協議会を組織することができる。構成員は、市町村・都道府県のほか、市町村が必要と認める者（※）を追加することができる。

（※）土地利用再編計画の実施に密接な関係を有する者や学識経験者等

対象地域の特定や土地利用再編計画の策定に当たり準拠すべき基本的事項の提示、計画内容に応じた調整など国・都道府県の役割、宅地・農地等の一体的整備事業の内容については、今後、復興に関する法体系の検討に併せ、更に検討する。

2. 土地利用調整手続の一元化のための特別措置

土地利用に関する既存の個別法（※）においては、開発許可、事業計画及びゾーニング変更について、それぞれ所管大臣の許可等を必要とする旨が定められているが、土地利用再編事業に係るこれらの定め適用につい

ては、以下のような特別措置を講ずるものとする。

(※) 農業振興地域の整備に関する法律、農地法、森林法、都市計画法等

① 個別法に基づく開発許可(※)を不要とする。

(※) 漁港区域、農用地区域、保安林、市街化調整区域に係る許可 等

② 個別法に基づき事業計画を策定する必要がある事業については、その策定(※)を不要とする。

(※) 漁港漁場整備計画、土地改良事業計画 等

③ 土地利用再編事業の実施後のゾーニングの変更については、既存の法制度の趣旨を踏まえ、どのような手続の一元化が可能なのか検討する。

3. 建築行為の制限

土地利用再編計画の作成から土地利用再編事業開始までの間、事業の円滑化及び安全性確保の観点から、既存法との関係を踏まえつつ、更に制度化を図る必要があれば、建築行為の制限を課すことを検討する。

4. 事業終了後の取扱い

事業が終了した後は、換地を伴う事業の実施地域においては個人の権利が確定するほか、再ゾーニングされた地域において各個別法を適用する。

5. その他

所有者の所在が不明な土地の取扱いについて特別な措置を検討する。