

図 4-2 グランサム土地交換プログラムの宅地計画 (2012 年 3 月 13 日)
(Lockyer Valley Regional Council より提供, 図内写真は筆者撮影)

移転先の住宅地は 4 つの区画サイズが用意されている。宅地計画の特徴としては、その 4 つのサイズごとにエリアがまとめられており、区画サイズごとの明確なゾーンが設定されている点である (図 4-2)。2011 年 6 月には早くも移転先の造成工事が始まった。なお、移転先の区画は、被災者の希望に基づいた抽選により決定された。

4-2. 防集事業と土地交換プログラムの比較

4-2-1. 被災者の経済的負担

グランサムの任意型土地交換プログラムへ参加する被災者には、従前所有していた土地にある建物や工作物は全て撤去しなければならない義務がある。当該費用は決して少なくなく、これの捻出が困難なためプログラムへの参加を断念する被災者もいる。

それへの配慮としては、土地所有者あたり 3 万 5 千豪ドルの支援金や、新しい土地の取得に関わる印紙税補助や資本利得税の繰越しなどがある。

一方の東日本大震災では、防集事業において、事業主体の市町村が跡地を買い取る場合には更地とされていることが原則であるが、津波被災後に残された住宅基礎については、公費による撤去が行われた。また、建物所有者が防集事業に参加するか否かに関わらず、期限内であれば補助事業で撤去された。

新たな土地の取得については、グランサムでは前述の通り交換により土地自体への費用は発生していない。しかし、マスタープランに基づいた移転先周辺地域の将来的な開発により、今後の固定資産税の増加は

懸念されている。

対する防集事業は、借地が原則である。よって、被災者には借料が発生することになるが、その金額は従前支払っていた固定資産税相当程度に設定するなどの検討もあり、土地所有権はないものの土地取得における経済的な負担が大きくなることはない。

以上を踏まえると、被災者に対する全体的な支援や負担はその他の義援金などの状況によって異なるものの、集団移転に関わる被災者の経済的負担に関しては、防集事業と任意型土地交換プログラムとの間には、手法として大きな開きがないといえよう。

4-2-2. 土地利用計画

任意型土地交換プログラムを中心としたグランサムの郊外開発は、2011年の洪水以前までは、クイーンズランド州の地域計画区域 (South East Queensland Regional Plan) に含まれてはいなかった。ロッキヤーバレー地方役場はそれを認識しながらも、迅速な再建と復興を優先し、先行独断による土地取得を実行した。結果的には、ロッキヤーバレー地方役場とクイーンズランド州の前向きな議論と協力のもと、グランサムのマスタープランが州の開発計画へと組み込まれることとなった。

マスタープランは、任意型土地交換プログラムのための宅地だけではなく、さらに一般流通用の分譲区画も計画し、従来予定していなかったバイパスとの接続も設定するなど、より広域での開発整備が定められている。任意型土地交換プログラム自体も、新たにサウスレイドリー地区も対象に加えることで、グランサム郊外をコミュニティ

拠点として成長させることが目指されている。

任意型土地交換プログラムは、ロッキヤーバレー地方役場が移転者が所有していた土地を取得し、主に農業用の牧草地として非住居用地として所有するスキームである。移転への参加はあくまで任意であることから、地区として面的にまとまった公有地が確保されることにはならない。

一方、防集事業は災害危険区域とセットで実施される。東日本大震災の被災自治体は、基本的に津波シミュレーションに基づいて面的に災害危険区域に指定している。防集事業に参加しなくとも、この災害危険区域内の土地はこれによる建築制限を受けることになる。

任意型土地交換プログラムは、移転の判断は完全に被災者へ委ねており、被災者の居住の権利を最大限に尊重している手法であるといえよう。ただし、ロッキヤーバレー地方役場は、プログラム対象エリアの住民に対して参加を積極的に呼びかけている。元の場所で継続して居住する被災者も、その選択としての責任のもと、自宅をリフトアップするなどの対策を行っている。

4-2-3. 自治体の事業費負担

グランサムの任意型土地交換プログラムのための新たな住宅地の造成整備に要した約 1800 万豪ドルの費用のほとんどは、最終的に連邦政府および州政府からの基金によって補われた。しかし、移転先の土地自体の取得は、ロッキヤーバレー地方役場が災害直後の独断により、本来市場に流通していなかった土地を取得した。よって、グ

ランサムでは、自治体が土地取得の費用を負担し、造成費へ政府補助が出されたかたちとなっている。

一方の防集事業では、第2章で概説した通り、地方公共団体の事業費負担は実質的には生じない仕組みである。

ロッキヤーバレー地方役場が自主財源により購入に踏み切った背景には、将来の市街地拡大の見込みがあったことが指摘できる。被災者の自宅再建のため移転先を整備するためだけでなく、将来の新しい郊外居住地区の開発整備がイメージされていたといえる。現時点での移転先の土地の市場評価は不明であるが、洪水により被災した元の土地よりも確実に高評価であり、マスタープランに基づく継続的な開発が成し遂げられれば、その効果はより高まることが期待されている。このように、将来の投資的な可能性を前提に土地取得の判断ができたという点は、日本の防集事業とは大きく状況が異なるといえよう。

東日本大震災の被災地の多くは、被災前から人口減少および少子高齢化が進行していた地域がほとんどである。防集事業を実施した移転先の住宅地が、今後数十年にわたって持続できるのかどうかは大きな課題である。積極的な投資によって再活性化するというよりも、生活の質を低下させることない縮退のあり方が求められる。そのような意味でいえば、グランサムのような等価交換（所有）ではなく、土地は自治体所有のまま借地であることの方が、人口減少を前提とした場合に、自治体が主導的に縮退をマネジメントするためには有効な側

面があるといえよう。

5. まとめ

日本の防集事業とロッキヤーバレーの任意型土地交換プログラムの比較を通じて、それぞれの手法の特性を明らかにした。それを踏まえると、防災集事業の大きな特徴は、やはり災害危険区域の設定であることがわかる。

災害危険区域を定めるのは防集法ではない。防集法第一条は、「この法律は、豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法（昭和二十五年法律第二百一十号）第三十九条第一項の規定により指定された災害危険区域のうち」からはじまる。つまり、防集法が適用の対象とするのは、被災地または災害危険区域である。そして、後者の災害危険区域は建築基準法に基づくものである。

防集事業の対象が第一条の前者の場合、被災した「住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため」に元来の住居が移転促進区域として指定される。奥尻などの前例はこの位置づけである。そして、第一条前者の論理による災害危険区域とは、その土地は危険であるという歴史的な判断のもと、被災した場所へ再び人が戻って住むことがないように、移転の後に建築基準法として建築制限をかけるということである。この災害危険区域と防災集団移転促進事業その他の関係を表したものとして、図5-1を示す。

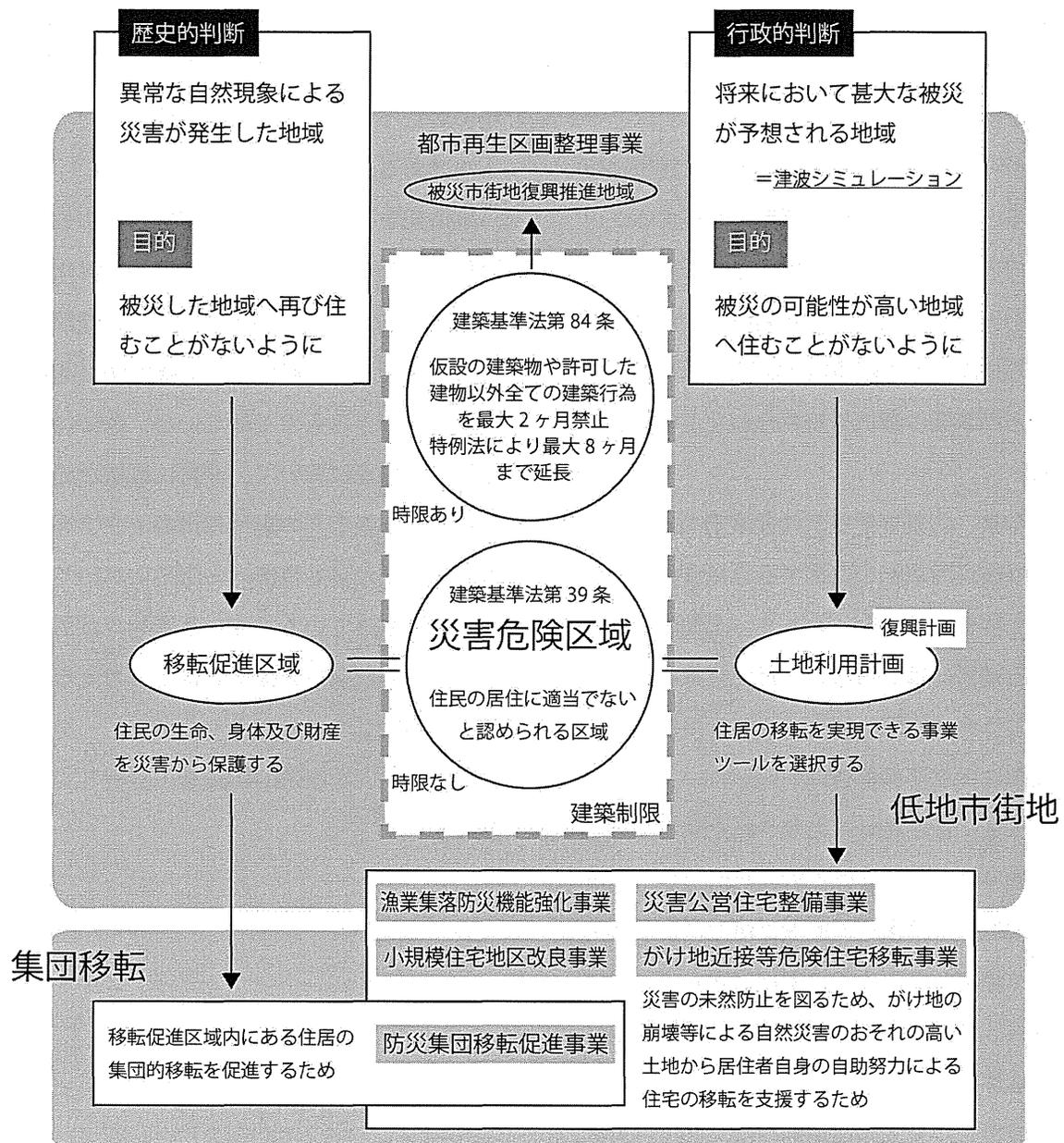


図 5-1 災害危険区域と防集事業その他との関係

国交省の「東日本大震災の被災地で行われる防災集団移転促進事業パンフレット」には、防集事業には「移転促進区域先行型」と「災害危険区域先行型」があると説明されている。上述の第一条前者への適用が「移転促進区域先行型」に該当する。一方の「災害危険区域先行型」であるが、それは第一条後者が防集適用の対象となる場合である。その際の災害危険区域とは、市町村が復興

計画に基づき、市街地の土地利用計画としてあるエリアに建築制限をかけることを指す。公共の福祉のための秩序ある整備を図る土地利用コントロールの一つであり、第一種低層住居専用地域に工場を建ててはならないのと同様、災害危険区域として人が住んではならないという網をかける。したがって、災害危険区域とは市町村の行政的判断に基づくものである。そして、どの範

囲を指定するのかの客観的な指標や科学的な根拠として、津波シミュレーションの数値を用いる。

市町村があるエリアを災害危険区域に定めると、そこへ住宅を新築・改築することはできない。したがって、その被災者の移転を実現するために、防集事業やがけ地近接等危険住宅移転事業（以下、がけ近事業）などの事業の選択や組み合わせが検討される。

本来、防集事業やがけ近事業の本来の前提は住民の移転を促進する自発移転であり、強制移転ではない。よって、土地収用法による補償にはならない。だが、東日本大震災の行政的判断に基づく災害危険区域は、実際には自発移転とはいいがたい。災害危険区域に指定されても残された家を修理して住み続けることは法的に可能だが、東日本大震災では多くの家屋が津波により跡形なく流出したためその選択は難しく、災害危険区域内の被災者はほぼ強制的に転出させられることになる。

被災した元来の市街地へは、都市再生区画整理事業や復興特区（津波復興拠点整備事業）が検討される。ここにも課題がある。経済や人口が右肩上がりの時代には、区画を整理して得られる保留地減歩は有効であっただろう。被災した低地市街地の地価も急速に下がっている中、その売却を事業費へ充てるというスキームは厳しい。新設された復興特区は確かに内容の総合性や適用範囲の柔軟性が高いが、被災地の多くが災害前から深刻な過疎化に直面していた中、

巨額の税金を投入する大規模な開発に見合う公共・公益施設の計画を立て、将来数十年にわたって機能させることは相当のハードルである。

本研究を通じて、自然災害を機とする集団移転として、日本の防集事業とは異なる土地交換による事業手法のあり方を理解することができた。必ずしも直接的かつ速戦的に活用できるものではないが、特に災害危険区域の点において、非常に広域な範囲にわたる防集事業の適用や南海トラフ等の将来に備えた事前復興への応用において限界が指摘されている中で、基礎的ではあるものの有益な資料を提供し得たと考える。今後も継続して、ロッキヤーバレー・グランサムの動向を追跡的に調査・分析していきたい。

