

第2 住いの再建について

1 住いの再建についての各事業の概況

「復興まちづくり」は、産業や商店街の再生、住いや公共施設、医療施設等の再建、地域コミュニティの再構築など、いくつかの要素から構成されているが、個々の被災地住民の生活再建のためには、産業の復興等による職の確保とともに、とりわけ住いの再建が必要不可欠である。また、住いの再建は、地域コミュニティの再構築とも不可分の関係にある。地域コミュニティの維持は住民の共助が維持されるということであり、また、被災者の孤立の防止につながることを期待できる。

しかしながら、東日本大震災においては、住いの再建が大幅に遅れている。これは、津波被災地において、将来起こりうる津波への対策のために、住宅地を高台に移転すること、また、従前の土地に盛土をした上で住宅地を造成するといった方法が採られたために、住宅地の整備に多大な労力と時間を費やさざるをえなくなったことが、その一因である。

現在、津波被災地の復興まちづくり、とりわけ住いの再建に関しては、集団で高台に移転する防災集団移転促進事業、土地区画整理事業及び災害公営住宅整備事業が中心的制度として利用されている（なお、その他、漁業集落防災機能強化事業〔36地区〕、津波復興拠点整備事業〔24地区〕、市街地再開発事業も主として利用されるべき制度として位置づけられ、利用されているが、以下では、論述の便宜上、前記3事業を中心に述べることとする。）。

復興庁によると、2016（平成28）年6月末時点で、防災集団移転促進事業は予定されている333地区すべてについて法定手続が終了して330地区について工事が着手され、うち275地区について工事が完成し、戸数ベースで見ると78%の住戸用土地の造成が完成している（なお、2015〔平成27〕年3月末時点で用地確保済みの割合は96%となっている。）。また、土地区画整理事業は予定されている50地区のすべてについて工事が着手されたが、うち9地区が完成し、戸数ベースで18%の住戸用土地の造成が完成しているにとどまる。

土地区画整理事業では高台に移転するわけではないから、津波対策としては対象地域内において住宅をできるだけ高地に配置するとともに、盛土による土地の嵩上げにより対処することになる。加えて防潮堤（防潮堤を補完する防波堤、河口部の水門等を含む。）の建設も合わせて実施されることが多い。

一方、防災集団移転促進事業では十分な高さの土地に移転しさえすれば、津波被害の防止のためには有効な対応策となり得る。しかし、集団移転の目的地として相応しい高台の土地が多数あるわけではないため、用地確保の点に困難があり、また高台移転は利便性等を犠牲にする側面もあるため、現状では大規模な住宅数の防災を防災集団移転促進事業だけで実現することは困難である。

また、資力その他の理由から自宅を再建しない被災者のために、約3万戸の災害公営住宅の建築が計画されており（宮城県約1万6千戸、岩手県約6千戸、福島県約7千6百戸）、災害公営住宅についても、津波被害を防止できる高台等に建築されることが多いため、用地確保の困難性は同様に障害になっており、震災から5年が経過した2016（平成28）年6月末時点でも、完成戸数は計画戸数の約63%、約1万8,600戸にとどまっている（なお、2016〔平成28〕年6月末時点で用地確保済みの割合は98%となっている。）。そのため復興計画の見直しの動きも出ているが、その背景には後記の復旧・復興の遅れによる人口流出がある。

2 用地取得の迅速化の必要性和国の対応

高台移転や災害公営住宅の建設、防潮堤や防災道路等の建設のための用地確保に関しては、相続手続が未処理だったり、権利者が所在不明であったり、あるいは境界が不明確である等の問題を抱える土地が多数あることから、復興まちづくり事業の重大な障害となってきた。復興まちづくりが遅れることによって、不自由の多い仮設住宅暮らしが続いて人々が疲弊するだけでなく、被災地からの人口流出や防災集団移転促進事業等からの離脱など、様々な問題が発生している。

復興事業の遅れを踏まえて、国（復興庁）は、2013（平成25）年2月に復興大臣の下に関係省庁の局長級を構成員とする「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」を立ち上げ、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」として、2013（平成25）年3月発表の第1弾から2014（平成26）年5月発表の第5弾までの措置、及び2015（平成27）年1月発表の総合対策の措置等に基づき様々な施策を実行してきた。その中で用地取得の迅速化に関しては、財産管理制度（不在者財産管理人制度及び相続財産管理人制度）の手続の迅速化・円滑化、土地収用制度の手続の迅速化、権利者調査や用地交渉の補償コンサルタント等への外注の促進、司法書士の非常勤職員としての採用等の措置が講じられてきた。

しかしながら、これらの措置はいずれも既存の制度を前提としたものであり、一定の効果はあったものの、用地取得の進行は全体に遅れ気味であり、また被災地自治体においては取得の困難な土地を避けて事業計画を立案する傾向が強いが、これは適切な復興まちづくりを実現する上では望ましいことではない。

このため、2013（平成25）年7月には東北弁護士連合会が「被災地の復興を促進するため、新たな法制度及び制度の改正・改善を求める決議」により、被災地域における相続手続未処理の不動産を迅速に自治体が購入できるようにする特別法の立法を提言し、また、2013（平成25）年11月には岩手県が岩手弁護士会との共同研究案として、土地収用法の特別法ともいえるべき特例法を制定し、特に公共性の高い復興整備事業について被災自治体が特例措置適用を決定し、第三者機関が算定した損失補償金見積額を予納することにより復興工事事業に着手できる制度の創設を提言し、法友会においても、被災地訪問等を通じた研究成果を踏まえて2014（平成26）年3月に当該提言を速やかに実現すべきとの意見書を決議して関係各機関に執行した。さらに、日弁連においても、同月19日、同趣旨の「復興事業用地の確保に係る特例措置を求める意見書」を公表した。

このような働きかけを受けて、国会は、2014（平成26）年4月に東日本大震災復興特別区域法の一部を改正し、土地収用法の収用適格事業の拡大（集団防災移転事業につき収用適要件を50戸以上から5戸以上に緩和）や、土地収用手続きの迅速化・簡易化等の立法措置を講じ、この改正法は2014（平成26）年5月1日から施行された。

しかしながら、この立法は、岩手県や弁護士会が提言していた立法案に比べて部分的限定的な内容にとどまっており、現在までのところ利用された事例は少ない。

3 更なる立法の必要性について

以上のとおり、国は、遅ればせながら、土地収用法の特例という既存の法律の枠組みの中での部分的立法措置を実施した。しかしながら、岩手県をはじめとする被災自治体は、国に対し、相続関係の処理等について特例法の制定ないし超法規的措置を度々要望する事態を招き、今回の国の立法措置は、被災自治体の期待に十分に答えるものとはいえない。

岩手県や弁護士会等が提言するように、土地収用制度を全面的に修正した内容の特例法の制定が望まれるが、のみならず、土地収用だけでなく、復興用地の任意取得を容易化するためにも、相続手続未了の土地についての立法的手当てがなされるべきである。

すなわち、被災地には、相続手続が未処理の土地が数多く存在しており、数世代に亘って相続登記がなされていない土地の中には相続人が百人を超えるものもある。相続人が多数の事案では、相続人全員の同意を取りつけるのが困難となり、そもそも相続人全員を見つけることすらできない土地も存在する。このような土地を収用あるいは任意取得するためには、極めて多大な労力と時間を要するものであり、被災自治体の担当者の大きな負担となった。このため、多くの事業においては、このような土地を避けて復興用地の選定が行われた。

前記のとおり、震災から5年が経過した時点で、住宅再建事業のための用地取得は90%台に達しているものの、用地を確保するためだけにこれだけの期間がかかり、なおかつ未だ100%には達していないこと、また、取得に困難性のある土地を避けて事業が計画されたため、必ずしも最善の事業計画が立案できなかったことは大きな反省点である。

災害大国と評される我が国では、今後も南海トラフ地震を始めとして大規模な地震や津波被害の発生が予想されているが、今回の被災地に限らず、我が国においては相続登記未了の土地が広範に存在することを踏まえると、今回の反省を踏まえて相続手続の促進措置だけでなく早期に抜本的な立法的解決を図っておかないと、今後発生する大災害においても今回と同様の深刻な状況が長期間にわたり発生してしまうことは必至である。

この点につき、東北弁護士会連合会は、前記2013（平成25）年7月の決議において、有価証券についての公示制度に類似する制度を創設し、被災地の不動産について、届出のあった権利者のみの意思によって売却できること、売却代金は供託し、相続人間での相続財産の分割が終結したときに供託金を分配することとする等の特別法の検討を提案している。

また、日本商工会議所は2014（平成26）年2月に、「東日本大震災から2年、被災地の本格復興に向け取組みの加速化を」と題して国に対する要望を行い、その中で、事業用地の円滑な確保の

促進に関し、一部の相続人の存在が判明している場合においても、相続財産管理人を活用し土地等の処分を可能とする特例措置を講じることを提案しているが、共同相続において生死不明ないし所在不明の相続人がいる場合には、利害関係人又は検察官の請求により相続財産管理人を選任できる改正等も検討されてしかるべきである（於保不二雄「共同相続における遺産の管理」家族法体系Ⅶ104頁参照）。

については、国は、これらの提案も参照しつつ、速やかに相続登記未了の土地に関する立法検討作業に着手すべきである。

4 仮設住宅について

いわゆる「仮設住宅」は、正式には「応急仮設住宅」といい、災害救助法に基づき原則2年（ただし、東日本大震災に関しては、現在に至るまで原則的に延長されている）を目途として被災者に供与される住宅である（以下、便宜的に「応急仮設住宅」を「仮設住宅」という。）。

東日本大震災においては、約5万3,000戸の仮設住宅が建設され、震災から5年以上が経過した2016（平成28）年8月現在でも、約2万5,100戸の仮設住宅に、約5万1,300名の被災者が入居している。自宅に住めなくなった被災地の住民は、避難所→仮設住宅→自宅再建又は災害公営住宅あるいは賃貸住宅入居、と住いを変更していくことが想定されているが、復興まちづくりの進行状況を踏まえると、今後も、相当期間にわたって仮設住宅住まいを余儀なくされる住民が多数発生することが予測される。

仮設住宅については、用地確保の困難性や建築業者の対応能力の問題等から建築完了までに相当な期間がかかり、住民は長期間の避難所生活を強いられた。また、完成した仮設住宅についても、寒さ対策を初めとして様々な不備があり、人の住いとして不十分なものであった。また度々の追加工事の結果、住環境が改善されてきたとはいえ、簡易な建物であるため、依然として冬季の底冷えは厳しく、また、住民の従来の住居に比べて狭く、近隣の音も伝わり易く、災害にも脆弱である。また堅牢な造りとなっていないため、建築から5年経過したことによる様々な劣化が報告されている。また、仮設住宅は学校の校庭に建築されている例も多いため、生徒らの運動やクラブ活動に支障をきたしている現状にある。については、復興まちづくりを加速して、極力早期に生徒らが自由に校庭を利用できる状態に戻すべきあるし、その一方で、長期間の継続が想定される仮設住宅の住環境の改善に引き続き努める必要がある。

また、ハード面の改善だけでなく、仮設住宅のコミュニティにおいては、グループ化、孤立化が進行し、人間関係のトラブルや孤独死などの問題が発生していることが報告されており、良好な人間関係を形成、維持するためのソフト面での工夫もなされる必要がある。

さらに最近では、住宅再建の進行により仮設住宅から退去する住民も増え、仮設住宅の集約やそれに伴う仮設住宅から仮設住宅への転居等が問題となっており、定住住宅確保の促進と支援が必要であるとともに、比較的資力のある住民が早期に退去していくなどして、住民間の格差から生じる問題も指摘されている。

また、東日本大震災においては、仮設住宅を建築するためのコストや仮設住宅を建築するために時間がかかることも踏まえて、民間賃貸住宅を利用した、「みなし仮設住宅」制度が活用された結果、仮設住宅（応急仮設住宅）を上回る約5万4,000戸もの利用があった。

みなし仮設住宅においては、被災者は自らのニーズに応じて住宅を探すことが可能であり、しかも仮設住宅（応急仮設住宅）に比べて住宅性能も高い場合が多い等のメリットがある。自治体の側でも、用地確保や仮設住宅建築等の労力がかからず（ただし、賃貸借契約や審査等の事務作業が大量に発生した。）、仮設住宅確保のペースも大幅に迅速化することができた。

他方で、みなし仮設住宅に入居した場合、他の被災者との交流が乏しいなど、孤立化する危険性は十分にあり、また契約更新が確実とは言えないなど（このため、契約が更新されなかったみなし仮設住宅から他の仮設住宅に移転する事例も発生した。）、いくつかの欠点も指摘されており、対策が求められる。

福島県による福島第一原発事故の自主避難者に対する借り上げ住宅などの無償提供が2017（平成29）年3月をもって終了する方針が採られているが、支援打ち切りの撤回と国による財政支援を求めるものである。

我々弁護士も、仮設住宅の住民の状況については今後も常に目配りを怠らず、適時適切な提言を行う等して支援を行っていくべきである。

5 今後の住宅再建制度の充実に向けて

住いの再建が進まない根本的な理由の一つとして、多くの被災者が、住宅再建に必要な資金を用意することができないという現実があることは、否定できない。

現行の被災者生活再建支援法では、全壊した住宅について新たな住宅を建設・購入する場合、最大で300万円（住宅被害に対する基礎支援金100万円、住宅の建設・購入に対する加算支援金200万円）を支給することが定められている（他に、多くの自治体が独自の支援金を支給している。）。

しかしながら、東日本大震災における被災地は、都市部と比較して経済的に余裕のない地域が多く、また、盛土工事や住宅建設の急激な増加により住宅建設・購入の費用が高騰した経緯もあり、住いの再建を断念せざるを得なかった被災者が多数に上った（なお、2年で取り壊されることが予定されている仮設住宅には、会計検査院の調査で一戸あたり628万円とされる公費が投入されている。また、災害公営住宅は、用地取得の費用も含めた建設費用が大きくかかる上に、そのランニング・コストも数十年単位で発生することになる。）。

このような現状を踏まえれば、現行の被災者生活再建支援法は大きな見直しが迫られているとすべきである。法友会は、2016（平成28）年12月9日に決議した「熊本地震における被災者の住環境の支援等に関する意見書」（本書xxiii頁）においても指摘したところである。我々弁護士は、被災地の現実を見据えて、この分野に関する研究を続け、立法提言等に尽力すべきであろう。