

# 東日本大震災被災地復興事業用地確保のための 特別の立法措置を求める意見書

平成26年3月13日  
東京弁護士会法友会  
幹事長 緒方孝則

## 第1 意見の趣旨

国は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災により津波被害を受けた被災地復興のため、被災地自治体による迅速な復興事業用地確保と工事着工の実現に向け、平成25年11月25日付で岩手県が岩手弁護士会との共同研究案として発表し、これを受けて岩手弁護士会が同日付でその実現を要望した、下記を主な内容とする立法措置を速やかに講じるべきである。

1. 東日本大震災復興特別区域法（以下、「復興特区法」という。）を改正し、復興特区法47条により設置される復興整備協議会は、復興特区法46条2項各号に規定する復興整備事業のうち特に高い公共性が認められる復興整備事業に対し、被災地自治体が復興整備事業の用地確保を行うための特例措置（以下、「特例措置」という。）の適用を決定できるとすること。

2. 新たな特例法を制定し、以下の事項を定めること。

- (1)特例措置の適用の決定を受けた復興整備事業に関し、特例措置の対象となる区域の確定や、損失補償金総額の見積り、支払手続等を行う独立性の高い専門的第三者機関（以下、「機構」という。）を設置すること。
- (2)機構により損失補償金額の見積もりが決定された場合、復興整備事業を行う事業者である自治体は、当該見積額を予納することにより、復興整備事業の工事に着工することができること。
- (3)機構による審理を経て特例措置の対象となる土地の損失補償金額の筆ごとの総額が決定された場合、事業者は、機構に当該損失補償額を納付する（予納金が不足する場合には追納する）ことにより、本登記をすることができること。
- (4)機構は特例措置の対象となる個々の土地所有者等に対し損失補償金の支払を行うこと。
- (5)復興整備協議会における復興計画の告示、機構における特例措置適用対象区域の確定、工事着工のための権原取得、損失補償金総額の決定、各個人の損失補償金額の決定等の各行政処分に対する適切な不服申立期間を設定すること。

## 第2 意見の理由

1. 我々東京弁護士会法友会は、東日本大震災発生後、速やかに東日本大震災復興支援特別委員会（以下、「当委員会」という。）を設置するとともに、津波被災地の復興に関しては、これを支援するため、岩手県陸前高田市、釜石市、山田町、宮城県石巻市、女川町といった津波被災地を複数回訪問する等して、津波被災地

の復興事業に伴う法的課題の把握とその解決に向けて活動してきた。

本意見書は、その活動の一環として、平成25年11月25日付で岩手弁護士会が決議した「復興事業用地の確保のための特例法の制定を求める要望」に当委員会が全面的に賛同するとともに、日本弁護士連合会及び東京三弁護士会等も、総力を挙げて、迅速な用地確保と工事着工のための特別の立法措置の制定に向けた活動をされたく、提言するものである。

2. 被災地の状況及び用地確保の困難性から発生する問題点

### (1)岩手県の状況

被災地住民の救済及び被災地復興のためには、とりわけ住宅の迅速な再建が必須であるところ、既に震災から約3年が経過しているにもかかわらず、防災集団移転促進事業等の住宅再建に向けた復興事業に関連する用地取得は大幅に遅延しており、その迅速化が重大な懸案事項になっている。

例えば、本件立法提案を行った際の岩手県の説明資料によると、平成25年10月時点において、岩手県及び同県内市町村が事業者となる復興整備事業で、用地取得のために要する契約件数は約2万件程度と膨大な数に及ぶことが想定されている上に、相続未処理や多数共有等の課題を抱える土地が約4000件あり、また市町村においてはこれら分類の前提となる権利者調査が進行しておらず、いまだ未分類とされている件数が約6400件あるため、実際には課題を抱える件数は1万件前後に及ぶ可能性も高い。

こうした状況から、岩手県では、例えば県が事業者となる復興支援道路等の整備完了は平成29年度から平成30年度までかかる予定しているものの、予定通り実現できるか懸念もあり、さらに住宅の再建を中心的に担う市町村の復興整備事業は県の事業以上に遅れることが懸念されている。

現在、津波被災地の復興まちづくり、とりわけ住宅の再建に関しては、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業が中心的制度として利用されており、その他、漁業集落防災機能強化事業、津波復興拠点整備事業等が利用されているが、いずれの事業も全般に遅延傾向にある。

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、多数の災害公営住宅を建築する必要があるが、現在、建築規模の想定が困難な福島県を除く宮城県（約1万5千戸）と岩手県（約6千戸）の2県だけで2万戸以上の災害公営住宅の建設が想定されているが、災害公営住宅も津波被害を防止できる高台等に

建築する必要があるため、用地確保の困難性は同様に障害となっており、震災から2年以上経過した平成25年6月末時点でも、工事に着手できた災害公営住宅は約3500戸にとどまっております、また用地確保できていない戸数が2県だけで約7千戸も存在しています。

## (2)陸前高田市の状況

このような状況は当委員会の被災地訪問を通じて具体的に確認されており、以下、当委員会が、平成24年12月末と平成25年3月末及び同年8月上旬の3度にわたり訪問した岩手県陸前高田市を例にとり説明する。

### ア 陸前高田市の被災状況

陸前高田市は、リアス式海岸の発達した三陸海岸でも震源地に近い南寄りに位置し、湾の北奥に広がる狭隘な平野部の中央に同市の中心地があったため、先の東日本大震災の折の津波は、同市においては河川への遡上高が最高21.5m、川上への遡上距離が10キロ以上にまで達して河川周囲の地域を幅広く浸水させるとともに、河川以外の陸地についても海岸部から最大2キロの地点まで津波が浸入した。そのため、市内総世帯数8068世帯のうち4465世帯、実に総世帯数の55%が被災し、市内53か所の仮設団地1936戸、合計4785名が未だ仮設住宅で生活し、隣接市町村の仮設住宅へ入居している市民を含めると、合計5千名を超える陸前高田市民が現在も仮設住宅での生活を余儀なくされている（平成26年3月1日時点）。

### イ 陸前高田市の復興計画

陸前高田市は、過去繰り返し同市が津波被害を被ってきたことを踏まえ、今回の東日本大震災を機に、津波に強い街を構築すべく、海沿いに高さ12.5m、後背地の幅が500mに及ぶ巨大防潮堤を建設するとともに、津波到達地域の世帯全てを高台と嵩上げ地に移転し、跡地は津波被災記念公園と緑地帯及び非居住地域とする復興計画を立案した。

市内全世帯の55%に上る世帯が被災したため、多数の高台と嵩上げ地造成用の土地の確保が必要になっており、具体的には、平成26年3月1日時点の計画では、防災集団移転促進事業等を利用して32団地の高台地を造成して合計447戸を移転させるとともに、土地区画整理事業を利用して2か所、合計309.2ha、高さ10mの嵩上げ地を造成して合計2120戸を移転させることが計画されている。

### ウ 用地確保の困難性

上記の整備計画を実現するためには、高台造成や防潮堤、復興支援道路等の建設、高台造成で出た土砂を嵩上げ地造成用に使用するため保管しておく場所等、多数の用地確保が必要となるが、実際には用地確保の困難性から、上記整備計画の進行は大幅に遅れてしまっている。

すなわち、高台造成候補地である山林等の土地については、従来は経済的価値が乏しかったこともあり、登記名義が二世帯、三世帯前の地権者の登記のまま相続登記手続きをしていない土地、

さらには遺産分割協議も行われていない土地、地権者の所在が不明な土地、抵当権が設定されたままの土地等が多数存在しており、このため、事業者となる市は高台移転用地の取得のために相続人の捜索から始めなければならず、中には海外に転居してしまっていたり所在不明となっている相続人もいるなど、地権者の捜索と交渉開始のために膨大な労力の投入が必要となっている。また、地権者の所在が判明したとしても、遺産分割未了だったり共有者多数の場合は、多数の地権者と交渉して全員から売却の同意を得なければならず、これらの交渉妥結のためにも多大な時間と労力が必要となることが想定されている。

### (3)用地確保の困難性から発生する問題点

用地確保の困難性から、岩手県ないし陸前高田市のみならず、多くの被災地自治体において大幅に復興整備事業は遅延してしまっており、そのため、以下のような問題が顕在化ないし懸念されている。

#### ア 仮設住宅住まいの長期化

被災地の仮設住宅は平成25年10月現在、約5万3千戸あり、そのうち約4万6300戸に合計10万2650名の被災者が入居中である。また、以上の通常の仮設住宅とは別に、今回の被災においては仮設住宅建築の遅れ等も踏まえて民間賃貸住宅を利用した「みなし仮設住宅」制度が大々的に活用された結果、本来の仮設住宅を上回る約5万3400戸（入居者数約13万1100名）も利用されている状況にあり、これも含めると仮設住宅入居世帯数は約10万戸、入居者数は約23万4000名にも及んでいる。

自宅に住めなくなった被災地の住民は、避難所→仮設住宅→自宅再建または災害公営住宅入居、と住いを変更していくことが想定されているが、復興まちづくりの大幅な遅延状況を踏まえると、今後、相当長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ている。

仮設住宅については、度々の追加工事の結果、住環境が多少は改善されてはきたものの、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遥かに狭く、近隣の音も伝わり易く、災害にも脆弱である。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。また、仮設住宅におけるストレスの多い生活の長期化により、人間関係のトラブルや孤立化の増加等も報告されており、また、地域住民の仮設住宅への分散入居が長期化することにより地域コミュニティの脆弱化も懸念されている。

#### イ 住民の流出、事業計画の変更の必要性及び地域社会の崩壊

終期が見定めにくい仮設住宅住まい、復興まちづくりの遅延が続く中で、被災地の今後に対して展望を持ちづらいついては他の地域に転出する住民が増加しており、とりわけ被災地の今後を担うべき若い世代の流出が増加していることは、被災地の復興を考えた場合、極めて重大な問題である。

また、資金力のある住民の中には集団的な復興まちづくり事業



から脱退して住居の自主再建を選択する人も相当数現れてきており、自治体の側でも、各事業の進行が遅れていることを踏まえ、早期建築を望む住民の希望に応え、また人口流出を防止するために、最近では自主再建の場合も防災集団移転促進事業等の場合と同程度の資金支援を行って、早期の住い再建を後押ししようとする傾向にある。しかし、自主再建の場合は、事業の対象地域外に住居を建築することになるから、地域コミュニティの再構築や秩序あるまちづくりの上では得策とはいえないし、また一度決定した防災集団移転促進事業等の計画を変更する必要も出てくるなど、復興まちづくりのランドデザインを歪めかねず、また計画変更のために事業の進捗がさらに遅れるとともに、住民間の一体感を失わせかねない懸念もある。

また、高台移転先の確保が難航することで、ただでさえ山地が平野部にせり出し急斜面が多い陸前高田市等の海沿いの市町村では、一定の面積のある高台造成地の確保が難しくなり、小規模な造成地が増加してしまいかねない状況にあるが、それでは長年にわたり形成された地域コミュニティが分断され、高齢者の多い津波被災地において移転先での生活再建がさらに困難となってくる。

#### ウ 自治体のマンパワーの分散化及び対応能力の低下

用地確保の問題は、防災集団移転促進事業等の住宅の再建事業に限られるものではなく、復興支援・関連道路や防潮堤等の建設用地の確保にも不可避的に伴う問題である。このため、復興計画全体を効果的に推進させるためには広大な事業用地を確保するために多数の契約を同時期に行わなければならないが、相続登記未了や多数共有者の土地等が多数存在するため、相続人や所有者の調査や交渉のために、被災地自治体職員の労力と時間が大幅に費やされることが予想される。

このため、用地取得業務以外にも様々な業務が必要な復興計画の進行が全体に大幅に遅延するとともに、自治体が主導すべきその他の被災者支援のための諸活動にも十分な労力を割きづらくなってしまうことが懸念されている。

### 3. 特別の立法措置が必要であること

#### (1) 用地取得の加速化に向けた国の対応

復興事業の遅れを踏まえて、国（復興庁）は、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」として、平成25年3月7日発表の第1弾から同年10月20日発表の第3弾までの措置を発表し、その中で用地取得の迅速化に関しては、財産管理制度（不在者財産管理制度及び相続財産管理制度）の手続の迅速化・円滑化、土地収用法の手続の迅速化、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を謳い上げた（なお、加速化措置の第3弾発表の前日には、安倍晋三総理大臣が、被災地における記者会見において、従前に引き続き用地取得の問題が復興まちづくりを進める上で最大の障害になっていることを指摘した上で、上記の加速化措置が進行する結果、今後は用地取得の迅速化が期待されると述べた。）。

さらに国は、岩手県が国の措置だけでは不足しているとして

立法提案を行った後の、本年1月9日には、「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置」の第4弾を発表したものの、用地取得の迅速化に関しては、従来と同様に財産管理制度や土地収用法の運用見直しによる迅速化、権利者調査や用地交渉の外注の促進を掲げるのみであった。

ただし、国としてもこれらの措置だけでは用地取得の迅速化を十分に図ることはできないとの認識はあるようで、本年1月21日には、追加して、来年度から復興庁の非常勤職員として司法書士を採用した上で、被災地自治体へ派遣して地権者の所在調査等にあたらせることを発表した。

なお、国は、本年3月7日付で、住宅再建・復興まちづくりの加速化措置のフォローアップ結果を公表して、加速化措置の第1弾から第3弾までの措置によって用地取得の成果が大いに上がっているかのような発表を行っているが、被災地住民の実感とは乖離した発表内容といわざるを得ない。

#### (2) 現行制度の運用改善の限界

もちろん、このような国が発表した加速化措置は用地取得の加速のために有用なものであり、実際、これらの措置によって一定の範囲で加速化の成果が出てはいるものの、これらの措置は全て現行制度を前提とするものであり、前述した相続登記未了、多数共有者、所在不明等の多数の土地を同時期に調査、交渉し、売買契約を迅速に締結するためにはこれら現行制度の運用改善だけでは限界がある。

財産管理制度は、あくまで権利者の所在不明や相続人の不存在が前提となる制度であるからその守備範囲は限定的であり、この制度の活用で取得できる土地は一部にとどまるし、また、この制度を利用するためには前提として権利者の所在調査や相続人の調査が必要となるから、自治体職員の労力が一定程度必要であることに変わりはない。

また、土地収用法についていえば、住宅再建に関して中心的制度と位置づけられる防災集団移転促進事業等については土地収用法の適用対象外とされており、これら事業については交渉による合意締結しか用地取得の方策がない。また、土地収用法は平時における用地取得を前提にしているため、財産権保障の観点から極めて慎重な手続きとなっており、その遂行のためには多大な時間と労力を要する制度であることから、迅速性を欠いており、またこの実行のためには被災地自治体職員が多大な労力を投入することが必要となるから、復興事業の推進に向けた労力が大幅に分散されてしまう。

(3)そこで、早期の事業用地確保と工事着工を可能とするためには、現行制度の運用改善にとどまらず、実効性のある新たな特例法の制定が強く求められるところである。

このことは、被災地自治体が国に対し相続関係の処理等について特例法の立法ないし超法規的措置を度々要望してきていること、東北弁護士会連合会が平成25年7月5日付で決議した「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」においても、被災地域における相続手続が

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が提言されていること、さらには、岩手県があえて相当な努力を掛けて具体的な立法案を策定して提言していること等からも明らかである。

#### 4. 憲法29条の財産権保障との関係

もっとも、このような新たな特別法による土地の取用と工事着工は、事業対象区域の地権者等の財産権を公共の福祉の名の下に奪奪することにもなりかねないから、その点についての慎重な検討が求められる。

(1)財産権に対する規制が憲法29条2項の公共の福祉に適合するものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して判断すべきものとされている（最大判平成14年2月13日民集56巻2号331頁判時1777号36頁等）。

本件立法提案は、これまで述べたように、復興整備事業に伴う工事の早期着工を実現し、被災者の住宅再建を始めとする被災地の復興まちづくりを加速化して被災者の生活再建を実現するためのものであるから、目的の正当性、必要性が高度に存在することは明らかである。むしろ、復興事業に遅延が生じ、被災者の生活再建が遅れることにより被る被災者の精神的、肉体的、経済的負担が受忍限度を超えつつあることを踏まえると、このような事態を放置することは憲法13条、25条に反するものと非難されるべきである。

また、本件立法提案においては、復興整備協議会が、復興整備計画の区域及び復興整備事業のうち、特に高い公共性が認められる区域及び復興整備事業に限定することを前提とした上で、事業者である被災自治体に特例措置の適用を許可することが規定されており、また、特別法の適用対象区域の確定や補償金額の決定を事業者である被災地自治体から独立した専門的第三

者機関に担わせるなど、事業者による特別法の恣意的な運用を防ぐ内容となっている。

一方、特例措置の対象地は、被災前の市街地から離れた交通の便が悪い山林や処分の困難な市街化調整区域で地権者が居住していない土地であったり、津波被災により防災上著しい瑕疵のある不動産となってしまった土地も多いから、特例措置によって土地を取用されたとしても、補償金額が適切に算出され支払われる限り、地権者がそれによって大きな不利益を被る可能性は乏しく、むしろ換金価値が乏しく地権者の現在の生活に寄与していなかった土地が現金化できる点で地権者にとっても利益となることも多いのではないかと推測される。

(2)このように本件立法提案については、被災者の人権保障及び被災地の復興のために財産権を規制すべき必要性が極めて高度に存在する一方で、補償金額が適切に算出され支払われる限り規制により侵害される利益が存在しない軽微であることが多いと思われ、このため取用に反対する地権者が出てくる可能性は比較的乏しいと予測されること、第三者機関が決定した補償金額の予納を工事着工の前提である仮登記または本登記の要件にすることで確実な価格補償の実現が図られていること、手続きの複数の段階で不服申し立ての機会を確保することを想定していること等からして、立法目的達成のための手段として必要性または合理性に欠けるものとは言えず、その骨子において憲法29条の財産権保障に抵触しない妥当な立法案と評価できる。

#### 5. 結語

よって、当会も、制度の具体化に際して財産権保障にも十分に配慮することを前提として、岩手県の提案を支持し、その実現に向けて全力をあげて支援することを表明する。

以上

### 東日本大震災被災地復興事業用地確保のための特別の立法措置を求める意見書

