

復興事業用地の確保に係る特例措置を求める意見書

2014年（平成26年）3月19日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国は、東日本大震災の被災者の住宅の早期再建並びに被災地の堤防等の重要な防災施設及び避難道路等の重要な避難施設の整備のため、復興事業における事業用地の円滑かつ迅速な確保に資する特別の立法措置（以下「特例措置」という。）を早急に講じるべきである。
- 2 上記の特例措置には、以下の内容が盛り込まれるべきである。
 - (1) 特例措置の対象地域は、東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区法」という。）の対象地域に限られること。
 - (2) 特例措置の対象事業は、復興特区法に基づく復興整備協議会が同意した被災者の生活再建に関し高い公共性を有する復興整備事業に限定されること。
 - (3) 事業の公共性の認定に先立って、円滑かつ迅速な復興に支障のない限度で土地所有者等の調査及び通知を行い、事前説明会や復興整備協議会を開催する等、被災者たる住民が意見を述べる機会を十分に確保すること。
 - (4) 復興整備協議会の構成員に、学識経験者及び住民の代表者を加えること。
 - (5) 復興整備協議会が同意した事業に用いられる土地の区域の確定及び補償額の決定については、収用委員会等の都道府県に設置された行政委員会又は新たに国若しくは被災三県に設置する独立性の高い第三者機関（以下「行政委員会等」という。）が行うこと。
 - (6) 行政委員会等が決定した補償見積額の総額を事業者が予納した場合、行政委員会等は、事業者が土地を使用し工事に着工することを許可することができるものとすること。
 - (7) 行政委員会等は、補償見積額の総額を決定した後、一筆の土地ごとの補償額を決定し、事業者が補償見積額との差額を納付した後、土地の取得決定を行うこと。これにより、事業者は、初めて土地の所有権を取得するものとすること。
 - (8) 行政委員会等は、一筆の土地につき土地所有者ごとの個別の補償額を確定し、6か月程度の相当な期間内に、土地所有者の捜索及び補償金の支払い又は供託をすること。
 - (9) 行政委員会等による土地の区域の確定、補償総額決定、個別補償額決定な

どの各段階において、適切な不服申立ての機会が設けられること。

第2 意見の理由

1 東日本大震災発生から3年が経過した。しかし、被災地の復興は進まず、復興庁の発表によれば、2014年（平成26年）2月13日の時点で、被災3県のみで約21万人もの被災者が仮設住宅等での生活を余儀なくされている。

家族とともに安心して生活を送ることができる住まいを確保することは、雇用の問題と同じく、被災者の生活再建に直結する重要な問題である。それにもかかわらず、現在もなお多数の被災者が仮設住宅において不自由な生活を送っていることは、まさに被災者的人権に関わる問題であり、早急な解決が必要である。

住宅の早期復旧・復興を実現するためには、住まい及びこれと密接に関連している被災地の堤防等の重要な防災施設及び避難道路等の重要な避難施設の整備に関する復興事業に必要な事業用地を迅速に取得できる制度が必要である。

これらの復興事業の停滞は、単に復旧・復興を遅らせるだけでなく、復興事業予定地を日々目にする被災者に、復興事業に基づく工事がなかなか始まらない、進まないという現実を示し続けるものであり、多くの被災者の復興への希望を失わせ、人口流出を助長しかねない重大な影響を与えている。被災地の復旧・復興の適切・迅速な実現には様々な課題があるが、中でも、復興事業の事業用地確保をどのように促進するかが喫緊の課題となっているのである。

2 岩手県の調査によれば、2013年11月末日時点において、事業用地取得のための契約予定件数は県・市町村合計で約2万件とされているが、数代前の遺産分割未了、権利者不明及び権利者多数等の事情のために事業用地の取得が円滑に進まないことが予測される懸案件数は4000件に上り、そもそも権利者調査すら進んでいない件数は約6400件存在することが判明しており、契約予定件数の過半数が何らかの問題を抱えている可能性がある。

そして、政府は、住宅再建・復興まちづくりの加速化措置を打ち出しているが、いずれも現行法の枠内での運用改善に留まっており、特に被災者の住宅の早期再建に関しては、対策として不十分である。

例えば、2013年10月19日及び2014年1月9日に示された住宅再建・復興まちづくりの加速化措置（第三弾）及び同（第四弾）においては、

所有者等が不明の場合において、土地収用法の迅速化が図られているが、これは防潮堤や道路等の公共インフラを対象とするものであり、そもそも50戸未満の災害公営住宅事業、防災集団移転促進事業は収用事業の対象外とされており、住宅の復旧・復興のための用地確保を促進させるものではない。

そして、これらの住宅の復旧・復興に関する復興事業については、財産管理制度の活用が図られているが、この対策も、遺産分割未了かつ相続人多数の場合や土地の権利者が所在不明な場合等において、財産管理人選任申立前の権利者調査に多くのマンパワーと時間を要するという、被災地で現に起きている問題状況を変えるものではないし、そもそも不在者財産管理人は管理財産の保全を目的とするものであるから、確実に事業予定地が売却されるわけではない。これに加えて、加速化措置（第三弾）では不明地権者調査における補償コンサルの活用を掲げているが、既に被災地からは、引き受け手である補償コンサルが不足しているとの声が寄せられている。また、防潮堤や道路等の公共インフラ整備に用いられる土地収用制度の活用についても、事業認定手続の審理期間を短くする運用改善にすぎず、収用裁決を経なければ工事着工すらできないという問題を解消するものではない。このように、事業用地の取得の遅れは被災自治体の努力や専門家の人員確保により解決できるものではない。国は加速化措置という対症療法の限界を認識して、新たに復興事業に必要な事業用地を円滑かつ迅速に取得することを可能とする、被災自治体のニーズに則した特例措置をとり、東日本大震災からの早期復旧・復興を実現すべきである。

なお、復興庁は2014年3月7日付けで「住宅再建・復興まちづくりの加速化措置フォローアップ結果」を公表し、防災集団移転促進事業実施の24市町村（被災3県）の用地取得率が68.5%に上昇したとしているが、リアス式海岸に面している岩手県沿岸部の同事業用地取得率は、山田町59.9%，大槌町45.2%，釜石市11.6%，大船渡市35.1%（いずれも2014年1月末時点）といずれも低調であり、加速化措置が功を奏しているとはいえない地域が多数存在している。また、同フォローアップ結果では、取得用地困難を原因として249件もの移転計画が変更されていたことが明らかになった。計画の変更は、被災者が当初予定した場所と異なる場所に移転させられることを意味し、ひいては当初の計画より、より不便な生活を余儀なくされることにつながるものであるから、これ以上の計画変更がされる前に、可及的速やかに被災自治体のニーズに則した特例措置を取るべきである。

3 まず、特例措置は円滑かつ迅速な復興に必要な限度で講じられるべきであるから、その対象地域は復興特区法の対象地域に限定されるべきである。次に、復興事業の円滑かつ迅速な実現のために財産権を制限する内容であることにかんがみ、復興特区法第47条に基づく復興整備協議会の開催及び同協議会の同意を義務付け、この構成員に学識経験者や住民代表者（その地域の区長や自治会長等）を加えることで、被災地の住民が意見を述べる機会をより充実させることを検討すべきである。また、円滑かつ迅速な復興の支障とならない限度で財産権の制限を受ける対象地域の地権者の権利保障を手厚くすべきであるから、復興整備協議会の開催前に、土地所有者等の調査及び通知を住民票、戸籍、不動産登記の調査で判明する限度で行い、この調査により判明した地権者と既に知られている地権者を対象に、事前説明会を開催したり、復興整備協議会の開催通知を義務付けたりすることが考えられる。

その上で、行政委員会等が、土地の区域の確定及び補償見積額の総額等の決定を行うこととし、事業者が土地の使用料を含めた補償見積額の総額を行政委員会等に予納したときは、行政委員会等が事業者に対し土地使用及び工事着工を許可する早期着工制度を設け、早期の工事着工を実現することで、復興事業予定地を日々目にする被災者が、復興事業に基づく工事が始まつたこと、進んでいることを早期に実感できるようにすべきである。

事業者の所有権取得については、行政委員会等が一筆の土地ごとの補償額を決定した後、事業者が補償見積額との差額を納付し、行政委員会等が土地取得決定をした際に、初めて取得するという制度とすべきである。その後、行政委員会等は利害関係人等を更に捜索するとともに一筆の土地につき権利者ごとの補償額を確定し権利者に補償金を支払うが、権利者の土地所有権喪失から補償までの期間は極力短くされるべきであるから、権利者への支払い又は供託は、権利喪失後6か月程度の相当な期間内に行うことを義務付ける制度とすべきである。

4 この特例措置については、財産権の保障及び適正手続の確保との関係が問題となり得る。

しかし、土地収用法において、住居専用地域での50戸以上の賃貸住宅又は分譲住宅が収用事業の対象とされている（土地収用法第3条第30号）こと等に照らせば、被災地における復興事業は地域全体の円滑かつ迅速な復興を図るための公益性の高い事業であるから、これを類型的に収用対象事業としても特段の問題は生じないと言うことができる。また、補償金支払い前に工事着工及び権利喪失を認める点については、一般に憲法第29条第3項は

事後補償を許容していると解されており、また土地収用法第123条において土地を緊急使用する制度が認められていることや、公共用地の取得に関する特別措置法において損失補償前に明渡裁決をして土地の権利取得及び明渡しを認めていることに照らせば、特例措置が補償金支払い前に工事着工及び権利喪失を認めるからといって、直ちに財産権の保障に欠けるということはない。補償金の額や補償金の支払い時期、審理期間の制限等を適切に定めることで、財産権を保障しつつ補償金支払い前に早期着工及び権利喪失を許容する立法措置を講じることは十分に可能である。

また、行政手続についても適正手続の確保の要請が及ぶことはもちろんであるが、行政処分においては、行政処分の相手方に事前の告知、弁解、防御の機会を与えるか否かは、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合考慮して決定されるべきものと解されている（最高裁平成4年7月1日大法廷判決）。そして、本件に関しては、公益の内容は被災地の円滑かつ迅速な復興であり、現状に照らせば重要かつ緊急性が高まっているといえる。また、復興整備協議会の前に合理的な範囲の調査を行い土地所有者等に通知をすること、各段階において告示・公告等を行うこと、復興整備協議会の開催により周辺に居住する住民が意見を述べる機会は相当程度確保されていること、さらには、被災地において復興事業が行われていることが公知の事実であることを総合考慮すれば、憲法上の適正手続の保障を確保した上で、上記の内容を含んだ特例措置を講じることは十分に可能である。

5 国は、他の制度で実現不可能なときに初めて立法措置を検討するという消極的な姿勢ではなく、よりよい復興を円滑かつ迅速に果たすために必要な制度は何か、どの程度の選択肢を被災地自治体に用意すべきか、与えるべきかという視点に立ち、被災自治体の声をいわば先回りする形で使いやすい制度を幅広く拡充すべきである。現行制度の下では、復興事業は大きく遅延し地域の復興はますます困難となる可能性が高まってくる。今こそ国は、復興を阻んでいる問題を根本的に解決する立法措置を取る方向に舵を切るべきである。

以上