

平成23年7月1日

民主党

復興ビジョンチーム～土地利用法制度・規制に関する提言

【基本方針】

今回の大震災により被災した市街地や集落については、海岸保全施設の配置計画と市街地・集落の立地や産業の形態を考慮し、住民との合意形成を図りながら総合的に検討を行い、嵩上げ、高台移転等により安全な住環境を確保するとともに農漁業基盤、産業基盤等を適切に整備する必要がある。

このための被災地復興まちづくり（市街地、農漁村集落等のコミュニティ形成）は、当該地域住民からなる地方公共団体等が主体となって行うべきものであるが、今回の大震災では、被災により所有者や境界が不明となった土地の存在への対応、市街地と農地にまたがる大幅な土地利用転換の必要性等これまでに想定されなかった困難性を踏まえつつ、円滑かつ迅速な事業実施が求められる。

国としては、財政措置の他、地域が復興まちづくり事業等を円滑かつ迅速に実施できるように支障となる土地関連制度、事業制度等について、制度改正や特例措置を講じること、大枠の基準の明確化を図ること等により万全の支援を行う必要がある。

【想定される課題及び対策】

1. 形状の変化した土地等の扱い

今回の震災により形状が変化した土地、境界が流出した土地等が多数存在すると見込まれる。復興まちづくり事業等に当たっては、地域の被害状況や地籍調査の実施状況に応じた対応が必要となる。

(1) 利用価値の著しく低下した土地の扱い

一時的に海面下に没するなど利用価値が著しく低下した土地等に対する支援については、例えば、被災者生活支援制度の拡充、総合的な基金制度の創設等多様な観点から別途検討する必要がある。

(2) 筆界の調整、登記所備付地図の修正等

土地の区画の形状が変化している土地の筆界の調整のためには、筆界特定制度、ADR の活用を図ることや国土地理院による国家基準点の測量等を踏まえつつ土地の筆界の特定を行い登記所備付地図の修正の必要がある。また、境界標識が流出した土地については、登記所備付地図を元に復元作業を行う必要がある。そして、これらにより関係者の調整を行う必要がある。なお、関係者において現地測量を行う場合の支援のあり方については引き続き検討する必要がある。

(3) 地籍調査未実施の土地

被災地域の地籍調査の進捗率は相当高い割合であることを踏まえつつ、復興事業の円滑かつ迅速な実施に当たっての境界明確化促進のため、国による官民境界等の先行的調査及び市町村が行う地籍調査について国による代行措置が必要である。

2. 所有者又はその相続人の不明土地の扱い

土地所有者の所在が不明である土地については、防犯、衛生管理、不法投棄の防止等の観点から放置されることは適切ではない。また、このような土地の存在が復興事業の支障となる場合が想定される。現行の民法上の財産管理制度は、個々の土地について裁判所の手続を経て財産管理人が置かれる制度であるが、所有者不明の土地が多数存する被災地の場合には公益的な観点からの対応が不十分となるおそれがある。

したがって、所有者及び相続人の調査手続を十分尽くしてもなお、その所在が不明なものが残った場合には、復興事業の実施手続面での特別な措置のあり方について

て、多様な面からさらに検討を進めることとする。例えば、地方公共団体が一定の管理行為を土地所有者等に代わって行う制度（管理権の範囲については、少なくとも、物理的管理や調査での立入り、がれき置場又は事業での一時使用許可、事業に必要な同意付与が被災地の復興のために有用）、事業の円滑かつ迅速な実施の観点から適切な権利保全、補償等を前提に土地の利用等を行うための仕組みが必要である。

3. 土地利用規制等

(1) 復興事業着手前の支障となる建築物の建築の制限

建築基準法第84条に基づき発災日から2ヶ月間制限可能であったが、今回の特例法により東日本大震災の被災市街地では8ヶ月間制限可能となった。さらに、被災市街地復興推進地域の都市計画を定めることにより最長2年間制限可能である。

(2) 危険な状態が解消されない地域の建築制限

建築基準法第39条の災害危険区域の指定により建築制限可能である。その前提として安全度を客観的に判断するための根拠が必要であり、その根拠基準の明確化が必要である。また、例えば、建築基準法、津波まちづくり関連の制度措置等も含め、根拠基準の明確化、危険の度合いに応じた区域の段階的類型化、区域の特例等の限定化を図りつつ、条例によらず行政庁が単独で指定する方法も検討する必要がある。

(3) 被災地における借地借家人の保護等

被災地における滅失した建物の借家人及び借地人については、その適切な保護、公営住宅等への円滑な入居等総合的な施策が必要である。なお、罹災都市借地借家臨時処理法は、適用する災害及び地区を政令で定めることにより適用されること、地方公共団体が指定について判断可能かどうかの状況等を見極めつつ、その意向を十分に踏まえた対応を行うことが必要である。

(4) 第三者による土地の不当な買占め防止

被災地において不当な土地の買占めや地価上昇のおそれなどの状況を見極めつつ、国土利用計画法による注視区域、監視区域等の指定により適切に対応するものとする。

4. 土地利用規制の排除・停止、事業実施等

高台等への移転のための移転先の開発に当たって障害となる土地利用規制への対応、市街地と農地の入れ替え等大胆な土地利用計画の見直し、迅速な手続の必要性、最終的な適切な計画策定のための合意形成の仕組みが必要である。

(1) 復興特別区域における土地利用調整手続の一元化及び迅速化

地域主導の復興事業に着手するために土地利用計画の見直しに速やかに対応する仕組みの導入、例えば、農用地、農振地域、保安林、都市計画規制、景観保護区に係る規制等被災地内の既存の土地利用規制で、復興プロジェクトの妨げになるようなものがあれば、土地利用に係る各個別法の調整手続の一元化や国の同意・協議等の手続の省略等を含めた手続のワンストップ化、基準の緩和等により柔軟かつ迅速な手続等でこれを排除・停止できる仕組みの導入が必要である。

このような観点から、復興特別区域において、津波による甚大な被害を受け、その復興のため新たに一体的なまちづくりが必要な地域において、土地利用再編に関する計画を住民に近い市町村が主体となって作成し、この計画に位置付けられた事業に関する個別法の開発許可不要、各種事業計画のみなし、再ゾーニングの手続一元化等の手続迅速化措置、事業の円滑化及び安全性確保の観点からの建築行為の制限、住宅地・農地等の一体的な整備を円滑に進めるための土地区画整理法等の手続特例を位置付けるものとする。なお、土地利用再編に関する計画については、当該計画に基づく事業への早期着手及び円滑な実施の観点から、一体的で簡素な手続で策定できる必要があり、国等の関与はできるだけ最小限にとどめることが望ましい。

(2) 防災集団移転促進事業の拡充

今回の被災地には、財政力が弱い市町村が未曾有の甚大な災害を被ったこと、被災者の資力が減退しており、新たな土地や住宅を取得する資金の確保が困難であること、小規模な集落の移転を同時並行で促進・円滑化する必要があること等の事情がある。したがって、津波被災地復興のために防災集団移転促進事業を抜本的に拡充することが必要である。このような観点から、補助限度額の撤廃、補助率の引上げ、補助対象の拡大、集団移転規模要件の緩和等を行うこととする。

(3) 公的機関による土地の買取り

公的機関による土地買取りについては、手段としては個別の事業用地としての買取りのほか、事業主体市町村が移転促進区域内の農地及び宅地の買取りを内容とする防災集団移転促進事業制度の拡充で対応することが考えられ、当該事業について、補助率の拡充等を行うものとする。この場合には、公平性の観点に留意しつつ実際の事業実施地域を選定することが必要となる。

(4) 低地での安全性の確保、公営住宅建設に対する支援等

高台を新たに造成して移転するほか、従来からの市街地内やその隣接地域で嵩上げ等により安全な居住地を確保することや中高層の公営住宅を建設する方がコンパクトなまちづくりにつながる可能性もあり、手法としても現実的な場合も想定される。また、業務系の市街地は海の近くで安全性を確保しつつ復興することも求められる。以上より、防災集団移転促進事業によらない場合も含め土地の嵩上げについては、別途財政支援の拡充が必要である。また、公営住宅建設、避難のための津波に耐性のある建築物（津波ビル）建設、避難路の整備、防潮堤等の整備について併せて財政支援の拡充が必要である。

(5) 復興特別区域における定期借地権による土地の集約について

復興特別区域において、市街地再開発事業により（反対者には補償することで）土地利用を集約化する中で定期借地権の活用及び農地を集約化する際に定期借地権

の活用ができる制度の創設を現地の実態を踏まえつつ検討する必要がある。

5. その他

(1) 原発事故により汚染された土地の扱いについて

福島第一原子力発電所事故による放射性物質により汚染された地域の土地利用規制、補償、再生等のあり方については、別途引き続き検討するものとする。

(2) 財源等

以上のことを実現するため、必要な財源の確保に努めること。また、自治体が負担する財源については、交付税措置等を通じて必要な財源の手当に努めるとともに、復興交付金（仮称）等自由度の高い財政措置の仕組みが必要である。