

提言

「ふるさと再生」を実現するための土地の所有と利用の流動化方策

一. 提言の背景

平成 23 年 3 月 11 日の巨大地震と、それによる津波は、沿岸地域にとりわけ大きな被害をもたらした。この想像をはるかに超える災害に直面した私たちの文明は、従来持ちえなかった仕組みを構築し、実行し、復興の道を歩んでいかねばならない。

地域、地区によって復興への道筋は多様である。短期的な仮設住宅等への移転の後で直ちに被災地の復興にかかれる場合もあれば、逆に、恒久的な移転をせざる得ない場合もあることは否定できない。

しかし、短期的な復興は難しいものの、中長期的には継続的包括的な施策により従前居住地・就業地もしくはそのごく近傍での計画的かつ着実な復興が可能な場合もある。このような中長期的視野を持った新たな復興方式、いいかえるならば、「いつかはふるさとに帰れる」方式、もしくは「ふるさと再生」方式ともいべき新たな復興方式を実現する制度的枠組みが必要である。

そのためには、土地所有者の土地への愛着と財産権の保障に対して配慮しつつも、従来制度に内在する復興進展阻害要因等を勘案し、公共の福祉、及び地域の経済振興の観点から、地域社会の再建促進に寄与するような土地利用を促進する制度が不可欠である。

二. 提言

持続可能な地域社会の実現に向けての復興を促進することを目的に、被災地域を対象に、特別法の制定により、土地利用制度にかかわる特例的措置を適用することを提言する。特例的措置により、移転先で居住の安定を得る権利、及び「ふるさとに帰れる可能性」が保障されることによって、復興の過程で一貫して地域文化、地域コミュニティを維持しつつ、被災者が多様な選択肢のなかから生活を早期に安定化させることと、津波罹災市街地の抜本的な再構築の実現を図る。

1. 罹災地域再生復興特区（仮称）の設定

特別法の適用対象地域として罹災地域再生復興特区（仮称）を設定する

同特区内においては、被災地域のうち将来再び災害の危険があると思われる地域について、建築禁止等の建築制限措置を行い、罹災地域再生復興計画（仮称）を策定・事業化する。また、建築制限措置を行った場所の近傍に、公共（自治体等）が、購入または長期賃借権の取得により、移転先用地を取得する。

註 1 緊急性に鑑みて、建築制限区域の指定、及び建築制限の内容を定める権限

は、特別法を根拠に、所管大臣に与える。

註2 ここでいう建築禁止等の建築制限措置の区域は、建築基準法39条による災害禁止区域の指定対象となる地域に加え、防災性の高い土地利用構造を作り上げる観点から一定期間建築制限を加える地域も含む。

2. 「罹災地域特例土地定期利用権（仮称）」の創設（従前土地利用権の移転先利用権への変換）

従前の土地の所有権を有したまま、移転先用地に中長期（60年程度）の土地利用権（特例利用権、仮称、罹災地域特例土地定期利用権）を設定し、被災地域内の土地利用権を、移転先用地の土地利用権に変換する。

「罹災地域特例土地定期利用権」は、将来、被災地域における土地利用権に再変換することができる。

また、他地域での生活再建・事業再建を図るために転出する権利者に限って、「罹災地域特例土地定期利用権」を自治体、或いは、国に譲渡売却できるものとする。

註1 ここでいう土地利用権は、抵当権の対象となる地上権として、60年程度とする。この地上権は、毎年の地代の支払いは免除されるが、公租公課に相当する額を、所有者に替わって地方自治体に納税するものとする。また、移転先用地を公共（自治体など）が所有している場合は、土地利用権が失効する時点で、当該土地の所有権買取請求権が提供されるものとする。

註2 なお、民法265条は、地上権の設定目的を「他人の土地において工作物又は竹木を所有するため」としているため、罹災地域特例土地定期利用権については、住居などの利用が可能であることを明確する規定を特別法におく。

註3 移転先用地が賃借地である場合は、土地利用権設定の対価は、施行者たる公共（自治体など）が土地所有者に支払う。（施行者は、その財源として、利率ゼロ、相続税非課税の特別復興債を発行することも一案である。）

註4 建築制限区域の指定をうけた区域の土地所有者は、本事業施行者に対して、土地の買取を求める権利、及び、再生市街地内の土地利用権に権利変換する代わりに金銭交付を受ける権利が付与される。さらには、金銭による買い取りに代えて、罹災地域特例土地定期利用権の付与+所有権の買い取りに対する金銭交付という形での買い取りも可能とする（土地を売却する人の移転先の確保のため）。

註5 建築制限区域の指定をうけた区域における借家人については、移転地に公営住宅を用意することを基本施策とするが、関係者の合意が得られた場合は罹災地域特例土地定期利用権の上に賃借権を設定することも認める。

註6 他地域での生活再建・事業再建を図るために転出する権利者に限って、「罹災地域特例土地定期利用権」の譲渡売却を認めるのは、転入した住民が特例利用

権の設定目的に反した利用に供さないための譲渡制限の趣旨をもつ。但、この特例利用権を、住宅建設資金などの担保とすることは認める。

註7 移転先用地を提供する山林等の所有者は、土地利用権だけでなく、土地所有権そのものの買取請求をする権利をもつ。

3. 土地利用の共同管理：「罹災地域特例土地定期利用権（仮称）」の管理機構の創設
土地所有権を、罹災地域特例土地定期利用権に変換し、管理していくことを円滑にすすめていくため、移転先用地の所有者及び賃借者（自治体等）、及び土地利用権者がこれを共同で管理する組織として、罹災地域特例土地定期利用権管理機構（仮称）を特区ごとに設立する。同管理機構は公共性の観点から再生復興に適した土地利用計画の検討とその管理を担う。

註 土地所有者は、災害危険区域内の計画が完了した時点で、土地所有権に基づき同区域内に帰る権利を有する。

三 提言の実効性を高めるための措置

1 罹災地域再生復興特区におけるプランニング支援組織の創設

罹災地域再生復興特区での計画検討作業は多地域において同時並行で進められることが想定される。この作業を担う人材の確保は重要な課題であることから、罹災地域特例土地定期利用権管理機構（仮称）の業務を支援するためのプランニング支援組織を創設し、全国の人材の叡智を集約する。

2 プランニング支援組織にかかわるネットワーク統括組織の創設

ローカルな最適化の積み重ねが相互の競合により広域的視点からは最適とならない可能性があり、広域での各特区での計画検討の相互調整も不可欠である。特区間での相互の計画調整、広域での総合的視点からの計画調整を図るための一元的組織としてネットワーク統括組織を創設する。

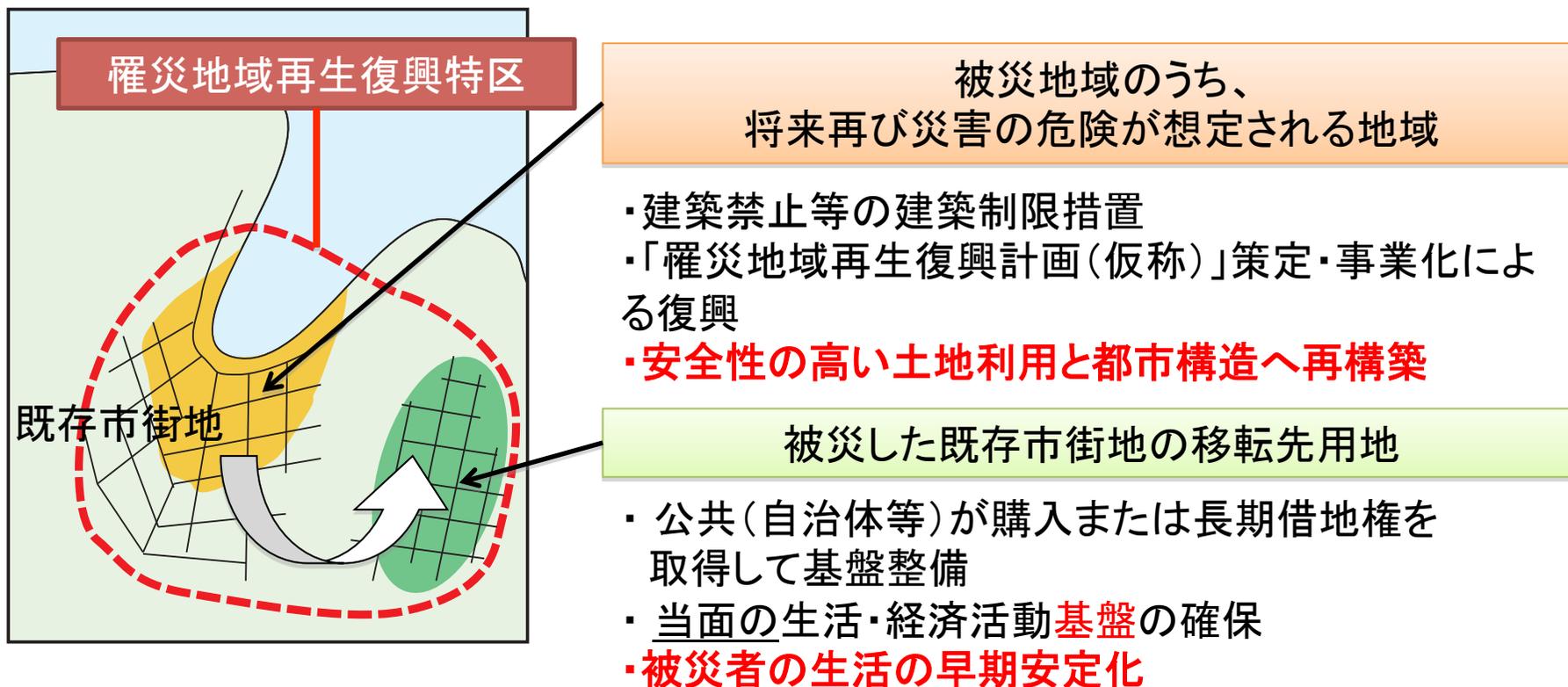
上記の方策が、被災された地域の方々の一刻も早い復興と、その後と地域づくりの一助となれば幸いである。

有志一同： 石川幹子、大方潤一郎、大野秀敏、加藤孝明、川添善行、北垣亮馬、城山英明、田村誠邦、内藤廣、西村幸夫、福井恒明、藤野陽三、野城智也

本提言に関する問い合わせ先

東京大学生産技術研究所 野城智也 03-5452-6400 yashiro@iis.u-tokyo.ac.jp

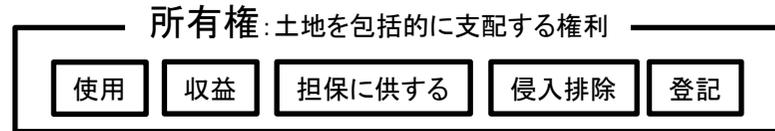
罹災地域再生復興特区のイメージ



ただし地域社会の再建促進に際して、土地所有者等の土地への愛着と財産権の保障に対する配慮が重要.

罹災地域特例土地定期利用権(仮称)

被災前の土地所有権



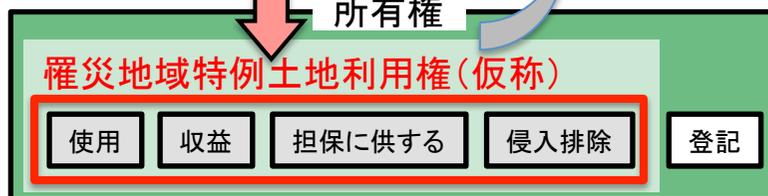
罹災地域再生復興特区指定

建築制限措置の対象地区



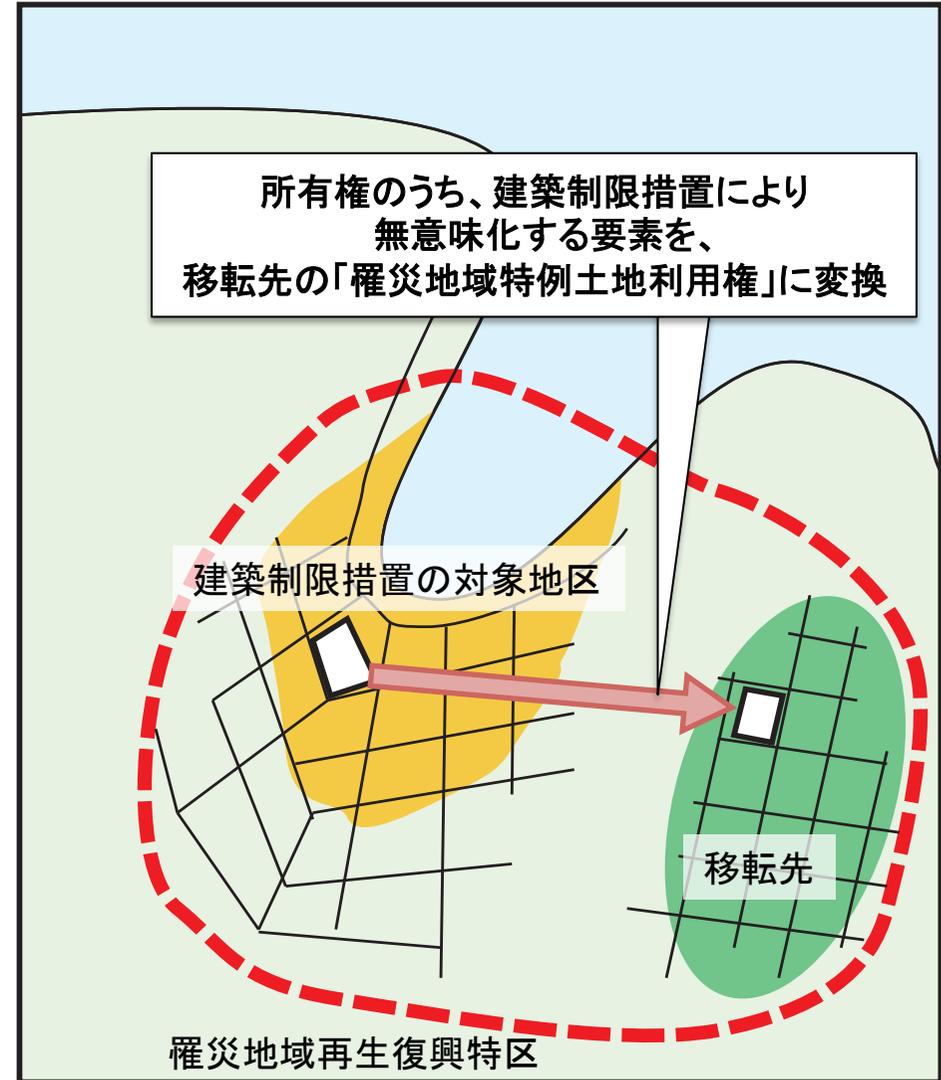
変換

移転先



移転先の所有権は従前の地権者または事業施行者(行政)が持つ

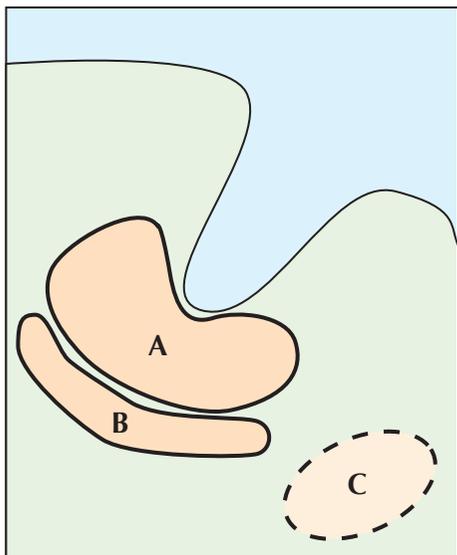
事業終了後に権能回復



ふるさとへ帰る権利を保障する仕組みの実現

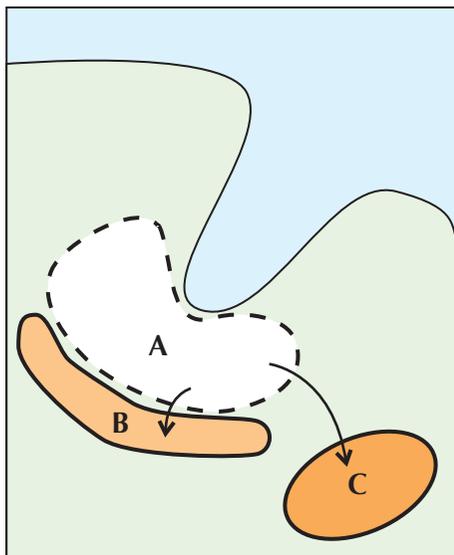
住民の「ふるさとへ帰る権利」を保証する仕組み。「罹災地域再生復興特区」の考え方

■罹災フェーズ
現状～



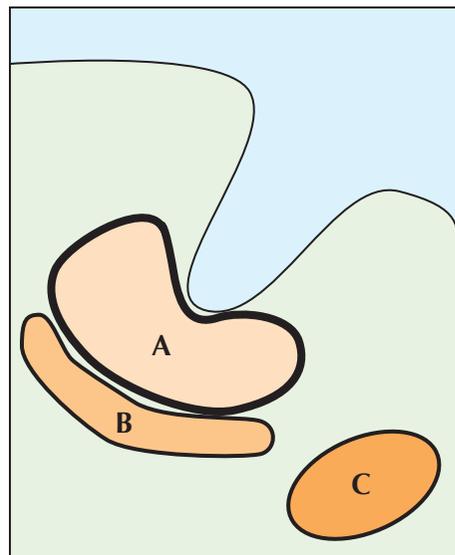
- A: 被災地域
- B: 軽度な被災地域
- C: 被災なし

■移転フェーズ
～1年



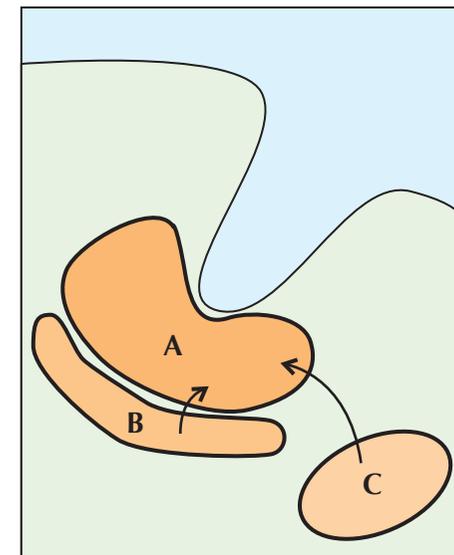
- A: 建築制限措置
- B: 復旧と受入れ
- C: 公共による移転先用地確保

■復興フェーズ
1年～30年

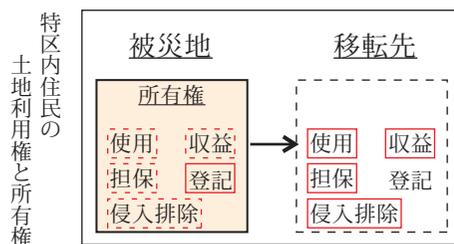
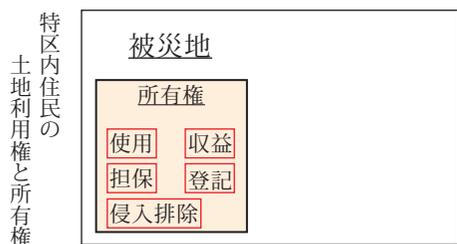


- A: 再生復興計画の策定と事業化
- B: 地域文化・コミュニティの維持
- C: 安定的利用権の確保

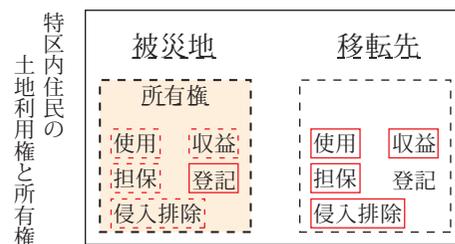
■回帰フェーズ
5年～50年



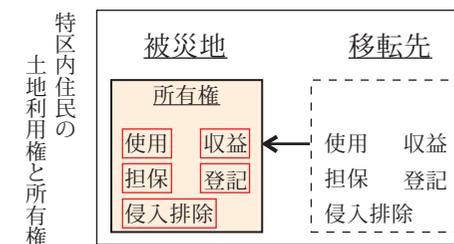
- A: 所有権に応じた住民の回帰
- B: 再整備
- C: 利用権の返上



※所有権のうち、建築制限措置により無意味化する要素を、移転先の「罹災地域特例土地利用権」に変換



※被災地の再生復興計画の中で、同地域の所有権については再配分



※ふるさとへ帰り、地域文化とコミュニティを継承