

# 所有者不明土地にみる減災効果

新潟大学 危機管理本部 危機管理室 教授 田村 圭子  
たむら けいこ

## 1. はじめに

所有者不明土地については、平成 30 年に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が制定され、所有者不明土地を地域のために役立てる制度や収用手続きの迅速化のための制度が創設された。所有者不明には、1) 台帳が更新されていない、などの理由により、所有者や相続人の特定が難しい、2) 所有者の所在が不明である、3) 相続人が多数となり所在の探索が難しい、4) 台帳に「山田 太郎 外 10 名」等、全ての共有者が記載されていない<sup>1)</sup>、等のケースが考えられる。「所有者不明土地」が、社会課題として大きくとりあげられる契機となったのは、この問題が広域災害である東日本大震災の復旧・復興事業の推進の妨げとなったからである。

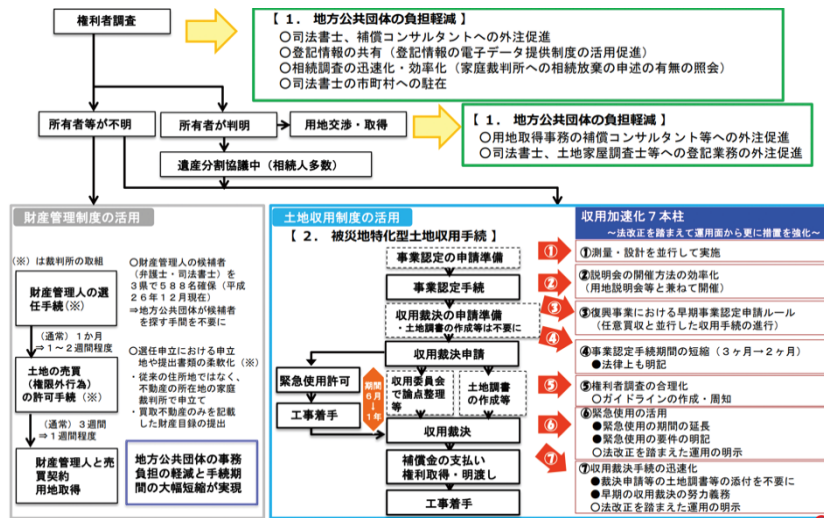
## 2. 東日本大震災における所有者不明土地の実際

平成 25 年 10 月、東日本大震災（平成 23 年 3 月発生）の被災県である岩手県においては、復興まちづくり事業が本格化する時期に入っていた。ところが、用地買収が難航し、津波被災からの高台移転復興事業の遅れが深刻化していた。用地取得のために必要な契約件数が膨大であり（県と市町村の合計で 19,482 件）、かつ、相続手続未処理、多数共有、所有者不明等の課題がある土地が多数存在していたからである。また、地籍図が未整備のため「不明・分類困難」とされたケースが 6,403 件あった<sup>2)</sup>。

例えば、相続手続未処理のケース（明治時代から登記簿が手つかずのままのケース）では、数代にわたる膨大な数の関係者の搜索、相続人間での遺産分割協議、任意交渉が必要であり、通常手続での早期着工は困難であった。

岩手県における事業用地に係る権利者調査の状況（平成25年11月末現在）

主体	契約予定 件数	懸案事項 なし	懸案件数					不明 分類困難	
			共有・相続 (多数権利者)	抵当権等	行方不明	所有者不明	重複調整		合計
県	4,744	3,249	846	672	28	29	△80	1,495	—
市町村	14,738	6,005	1,050	1,284	6	2	△12	2,330	6,403
合計	19,482	9,254	1,896	1,956	34	31	△92	3,825	6,403



被災地特化型用地取得加速化パッケージ<sup>3)</sup>

復興庁においては「被災地特化型用地取得加速化パッケージ」を統合的な施策として打ち出し、対応に努めた。具体的には、1) 地方公共団体の負担軽減、2) 被災地特化型土地収用手続、等を多重的に組み合わせた支援策を実施した。また、用地取得が完了していない防災集団移転促進事業の全地区についてその原因を把握した上で、復興庁から「用地加速化支援隊」を派遣し、きめ細かな実務支援を行い、個別具体的な難航事案の解決に努めた。平成27年6月には、防災集団移転促進事業(移転先)の用地取得率は、約48%(H25.9)から約96%(H27.3)へ上昇(岩手県93%、宮城県98%、福島93%)し、効果を得た<sup>3)</sup>。

### 3. 所有者不明土地法改正による減災効果

東日本大震災の教訓に基づき、A. 所有者不明土地法により、1) 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み、2) 所有者の探索を合理化する仕組み、3) 所有者不明土地を適切に管理する仕組み、が制定された。また、B. 「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」により、3) 所有者の探索、4) 探索の結果を登記簿に反映させるための不動産登記の特例、5) 探索の結果、所有者を特定することができなかった土地について、適切な管理を可能とする、制度が創設された。さらに、C. 土地基本法を改正し、6) 「土地所有者の責務

とし、適正な土地利用・管理・取引、登記手続など権利関係の明確化、土地の境界を明確化が追加され、7) 国や自治体が行う、低未利用地の適正な利用と管理の促進、土地の管理に関する計画の策定、適正な土地利用と管理の確保を図るための誘導、所有者不明土地の発生の抑制・解消・円滑な利用・管理の確保、不動産市場の整備に協力しなければならない。加えてD. 「民事基本法制」の見直しにより、8) 不動産登記法を改正し、相続登記・住所等変更登記の申請義務化、相続登記・住所等変更登記の手続の簡素化・合理化、9) 相続土地国庫帰属法により、相続等により土地を取得した者が法務大臣の承認を受けてその土地を国庫に帰属させることを可能とする制度の創設、10) 民法の改正により、所有者不明土地管理制度等の創設、共有者が不明である場合の共有地の利用の円滑化<sup>1)</sup>、を実現可能とした。

これらの制度の創設・改正により、今後発生する所有者不明土地に対する発生の抑止効果、すでに発生してしまった所有者不明土地への軽減効果が見込まれる。また、手続きが整理されたことによって、事務効率の向上が見込まれる。

よって、日本が将来大きな災害に見舞われ、ふたたび大きな災害からの復興事業に取り組む際には、土地をめぐる事態を今よりも改善の方向に進められることに、大いに期待が寄せられる。一方

で、その発生想定において、切迫性の高まった巨大災害への対応を考えると、これらの中長期的に成果が望まれる施策、かつ手続き支援的な施策だけでは十分ではない。

#### 4. 復興事前準備は体制と手続きに留まっている

静岡県から宮崎県にかけての広い範囲の海溝部において、発生が懸念される「南海トラフ地震」は、昭和東南海地震及び昭和南海地震が起きてから70年近くが経過しており、南海トラフにおける次の大地震発生の可能性が高まってきている<sup>4)</sup>。日本海溝・千島海溝沿いの地震においては、発生間隔は約40年(宮城県沖)のものもあり切迫性が指摘されている<sup>5)</sup>。つまり、東日本大震災級の巨大災害発生の可能性が高まっており、所有者不明土地対策の効果が十分に発揮されないまま、最悪の事態を迎える可能性が高まっている。



災害からの復興への事前対策としては、被災後、早期に的確な復興を実現するための「復興事前準備」が推奨されている。これは、平時から災害が発生した際のことを想定し、1) 復興体制の事前検討、2) 復興手順の事前検討、3) 復興訓練の実施、4) 基礎データの事前整理、分析、5) 復興におけ

る目標等の事前検討<sup>6)</sup>、に取り組むことが推奨されている。これらは多分に行政の復興への取組とどのような被害が発生しても対応できるよう、復興に資するソフト的対策を事前に準備するものであり、復興における行政の手続きを知り、被災後の復興まちづくりの課題を認識することでの減災効果を期待する内容である。令和3年7月末時点で、復興まちづくりのための事前準備を地域防災計画に位置づけている自治体は35.5%、マスタープランに位置づけている自治体は4.6%に留まっていた<sup>7)</sup>。取組を行っている自治体においても、多くは1) 復興体制、2) 復興手順、の事前検討段階であり、5) 復興における目標の検討には至っていないことがわかる。

#### 5. ハード対策を視野に入れた復興に資する土地利用

都市計画法(1968年)では、災害のおそれのある土地利用の規制は可能であるが、実際の土地利用においては、その他要因の立地や利害によって、防災の観点とはほとんど採用されていない現実がある。「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(令和2年2月)」においては、安全なまちづくり

防災の観点からの土地利用規制に関する制度の現状<sup>9)</sup>

	区域	指定	(参考) 行為規制等
 レッドゾーン →住宅等の建築や開発行為等の規制あり	災害危険区域 (崖崩れ、出水、津波等) <建築基準法>	地方公共団体	・災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、条例で定める。(法第39条第2項)
	土砂災害特別警戒区域 <土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律>	都道府県知事	・特別警戒区域内において、都市計画法第4条第12項の開発行為で当該開発行為をする土地の区域内において建築が予定されている建築物の用途が制限用途であるものをしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第10条第1項) ※制限用途：住宅(自己用除く)、防災上の配慮を要するものが利用する社会福祉施設、学校、医療施設
	地すべり防止区域 <地すべり等防止法>	国土交通大臣、農林水産大臣	・地すべり防止区域内において、次の各号の一に該当する行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第18条第1項) ※のり切り(長さ3m)、切土(直高2m)など
	急傾斜地崩壊危険区域 <急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律>	都道府県知事	・急傾斜地崩壊危険区域内においては、次の各号に掲げる行為は、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第7条第1項) ※のり切り(長さ3m)、切土(直高2m)など
	津波災害特別警戒区域 <津波防災地域づくりに関する法律>	都道府県知事	・特別警戒区域内において、政令で定める土地の形質の変更を伴う開発行為で当該開発行為をする土地の区域内において建築が予定されている建築物の用途が制限用途であるものをしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第73条第1項) ※制限用途：社会福祉施設、学校、医療施設、市町村の条例で定める用途
 イエローゾーン →建築や開発行為等の規制はなく、区域内の警戒避難体制の整備等を求めている	浸水想定区域 <水防法>	(洪水) 国土交通大臣、都道府県知事 (雨水出水) 都道府県知事、市町村長 (高潮) 都道府県知事	なし
	土砂災害警戒区域 <土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律>	都道府県知事	なし
	津波災害警戒区域 <津波防災地域づくりに関する法律>	都道府県知事	なし
	津波浸水想定(区域) <津波防災地域づくりに関する法律>	都道府県知事	なし
			4

として、「災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制」が採用され、1) 災害レッドゾーンにおける自己業務用施設の開発を原則禁止（都市計画法第33条）、2) 市街化調整区域の浸水ハザードエリア等における住宅等の開発許可の厳格化（都市計画法第34条）、3) 居住エリアの安全確保<sup>8)</sup>、が定められた。また、平成26年に立地適正化計画が制度化され、全国でコンパクトシティの取組みが進んでいるが、立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外している。一方で、浸水想定区域等の災害イエローゾーンについては、行為規制がかかっていないが、これは日本の多くのまちが河川・山地の近くで形成・発達している経緯をふまえ、浸水想定地域における行為規制を全域で行うことには踏み切っていない。

## 6. 減災土地利用の先進事例と今後の課題

高知県安芸市等にみられる津波浸水区域からの庁舎移転、災害経験を契機に、住民主体で将来土地利用計画と山裾の余裕域（バッファゾーン）を検討した丹波市下鴨阪自治会・谷上自治会（丹波市 兵庫県）等、ハード対策に踏み込んだ事前復興準備の試みが観られるようになってきたが、大きなトレンドとしては実現していない。

地球温暖化による水害・土砂災害の頻発化・激甚化は、多くの注目を集め、防災への人々の認識も高まってきたように感じられる。一方で、継続的な土地利用について、その安全性を検討するほどの切迫性を持って、リスクを捉えられる事例は少ない。またリスクを認識しても、災害前の事前対策に踏み切る事例はもっと少ないのが現実である。

東日本大震災を受け、土地をめぐる法制度については、整備が確かに進み、今後の土地利用のあり方への適用が期待される。また、防災のみならず、少子高齢化に伴う福祉・医療などの社会課題解決のためのニーズを都市計画や土地利用の中で解決しようとする動きが高まっているが、実現については、まだまだ現場の対応が追いついていない。また、さらなる検討と必要性に応じた法整備

等が必要であり、それらが運用され、まちが安全安心に変化するためには時間がかかる。

防災分野からは、土地利用へのソフト・ハード対策両面の適用を視野にいれ、ハザード（災害）ならびに被害の想定と導出が求められており、より長期の社会実装を目指した成果の導出が期待されている。

## 参考文献

- 1) 国土交通省、所有者不明土地ガイドブック～迷子の土地を出さないために！～令和4（2022）年3月
- 2) 岩手県、事業用地に係る権利者調査の状況、2014.2
- 3) 復興庁、被災地における用地取得加速化の取組、第3回所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会・資料、平成27年6月9日
- 4) 地震調査研究推進本部、南海トラフで発生する地震、[https://www.jishin.go.jp/regional\\_seismicity/rs\\_kaiko/k\\_nankai/](https://www.jishin.go.jp/regional_seismicity/rs_kaiko/k_nankai/)
- 5) 内閣府、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の概要、[https://www.bousai.go.jp/jishin/nihonkaiko\\_chishima/index.html](https://www.bousai.go.jp/jishin/nihonkaiko_chishima/index.html)
- 6) 国土交通省都市局、復興まちづくりのための事前準備ガイドライン、平成30年7月
- 7) 国土交通省都市局、復興まちづくりのための事前準備の取組状況、令和3年7月
- 8) 国土交通省都市局、概要「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」を閣議決定、令和2年2月7日
- 9) 国土交通省国土制作局、防災の観点からの土地の適正な利用・管理等について、第24回国土審議会資料、令和3年3月15日
- 10) 国土交通省国土政策局、「2018年とりまとめ」で提示する課題と解決の方向性に係る主な関連事例、[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_fr3\\_000038.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_fr3_000038.html)