

大災害からの復興事業における所有者不明土地法の活用可能性とその課題について

一般財団法人 土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（以下「所有者不明土地法」という。）は、2018年に制定され、本年、2022年にも修正が行われるなど、制度充実が図られている。その制度目的としては、「所有者を特定することが困難な土地に関して、地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、…公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築」と述べられている¹（下線は筆者が追記）。

また、その他の所有者不明土地法に関するガイドライン²などの説明においても、具体的に所有者不明土地法を活用したいと考える場面や主体に着目した説明は、特段、なされていない。

これは、所有者不明土地法が土地収用法という各種の公共公益的な事業一般の基本法の特例として整理されており、また、ガイドラインなどを読む相手方としても、各種の事業をチェックする側の行政担当者を想定しているからと思われる。

しかし、所有者不明土地法を事業のために活用したいという、事業者側の観点も、現実には、存在するはずである。例えば、筆者が、東京都が主催している都市復興訓練に指導員として参加している経験などを踏まえると、「大災害からの復興事業においては、土地所有者の探索が困難であり、所有者不明土地法が適用する可能性も高いのではないか」という議論がされており、これなどは、所有者不明土地法を使ってみたいという事業者側の立場に近いものである。

本稿では、以上のような、所有者不明土地法を活用して、なんらかの事業を行う側の視点にたつて、所有者不明土地法及び今回の法改正が、大規模災害からの復興事業に対してどのように適用される可能性があるか、その場合にどのような課題があるかについて、整理をする。

なお、具体的な復興事業の活用される場面は以下の3つのケースが想定されるが、それぞれ活用の仕方が異なるので、分けて論じる。

¹ 国土交通省資料からの抜粋。以下のURL参照（閲覧日2022年8月7日）。https://www.hrr.mlit.go.jp/youchi/kyogikai/02_katsudou/00_pdf/H30_04siryou2.pdf

² 地域福利増進事業ガイドラインについては、以下のURL参照（閲覧日2022年8月7日）。https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000101.html

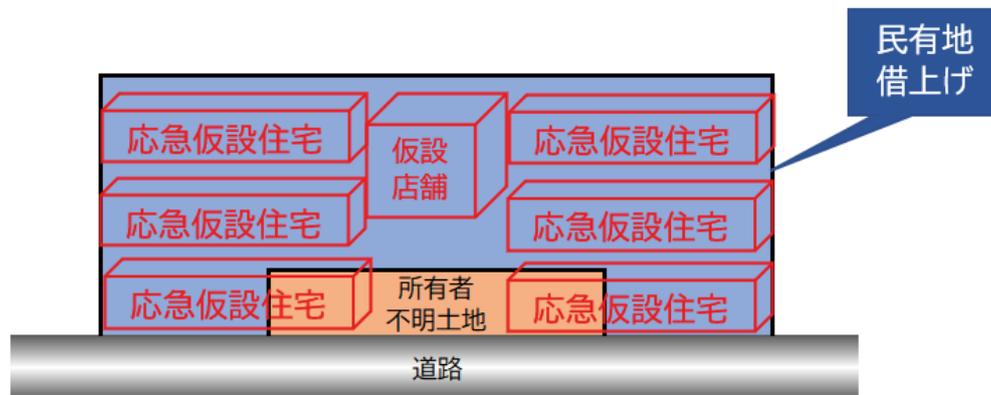


図1 地域福利増進事業が必要となる事業地区のイメージ図

2. 大災害発生後の建設型応急仮設住宅のための 使用権設定対応

(1) 想定されるケース

応急仮設住宅については、佐藤慶一が首都直下地震において、現状における地方公共団体保有の公共用地を前提にした建設型応急仮設住宅と借上げ型応急仮設住宅を推計して、発生すると想定される被災者に比して、大幅に戸数が不足することを指摘している³。また、南海トラフ巨大地震の被災地においても、被災地に中小都市が多く市町村保有の公共用地の保有面積も少ないことが想定される。

このような建設型の応急仮設住宅用地が公共用地で十分確保できない場合の対応策の1つとして、民間所有の土地を活用することがある。

しかし、首都直下地震が想定される大都市の中心部ではまとまった民有地が確保できないこと、南海トラフ巨大地震の被災地では、例えば、空地となっている公有宅地、民有宅地があまりなく耕作放棄地などを対象とすることもありえる。

この場合、大都市の民有地を借り上げて、まとまった区画で応急仮設住宅を建設しようとした場合に、図1のように、道路に接道するなどの応急仮設住宅建設に重要な土地に所有者不明土地があ

る場合なども想定される。さらに、耕作放棄地では経済価値が乏しいため、相続放棄などを通じて所有者が不明になっている可能性も高い。

(2) 具体的な活用イメージ

原則10年以内の使用権を設定することができる、地域福利増進事業のうち、所有者不明土地法第2条第3項第7号では応急仮設住宅を、また、同項第8号イでは災害救助法適用区域での購買施設等を対象にしている。

これは、大災害からの復興の際には、応急的な住宅、購買施設などを総合的に整備していき段階的に恒久的な建築物を建築しているという、「仮設市街地構想」⁴や、東京都作成の「市街地の事前復興の手引き」で記述している「時限的市街地」⁵の考え方にまさに合致している。なお、時限的市街地のイメージは図1のとおりである。図2の3番目の「復興途中」のイメージが、仮設住宅や仮設店舗などが立地している状況である。

³ 佐藤慶一「「仮設住宅不足の対応準備」事業提案の背景と概要」日本地震工学会誌第37号(2019)24頁-27頁参照。

⁴ 仮設市街地研究会「提言！仮設市街地」(学芸出版社、2008)参照。

⁵ 東京都都市整備局「市街地の事前復興の手引き」(2015)25頁-37頁参照。

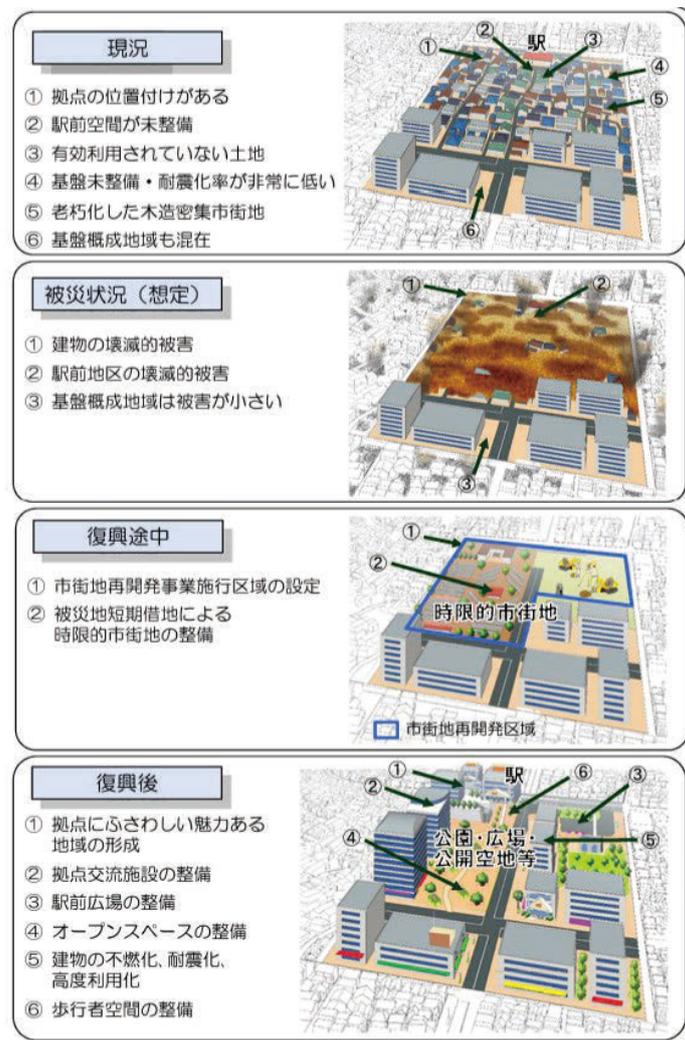


図2 拠点商業地域タイプの時限的市街地のイメージ図

首都直下地震の被災後を前提にすると、図2の2つ目の絵の「被災状況 (想定)」のように市街地が焼失した場合に、時限的市街地を3つ目の絵のように整備しようとしても、土地所有者が不明の場合には、被災地短期借地権は、土地所有者との契約を前提とすることから、設定することができない。

特に、図1のように、民間事業者が所有している土地を被災地短期借地権で借り上げたとしても、道路に接する重要な部分が所有者不明土地になっているケースでは所有者不明土地の問題が深刻化する。

この場合には、まさに、所有者不明土地法の地

域福利増進事業として、収用委員会の手続きを省略して、迅速かつ効率的に所有者不明土地に対して使用権設定を行うことが有効である。

なお、南海トラフ巨大地震の被災想定地域において耕作放棄地などを活用して応急仮設住宅を建設する場合でも、図1のようなケースは想定できると考える。

さらに、2022年の所有者不明土地法改正で、使用権設定のための都道府県知事による縦覧期間が、6ヶ月から、2ヶ月に短縮されたことも、応急仮設住宅等の迅速な建設に役立つ重要な改正である。

3. 大災害発生後の高台移転のための住宅団地整備に必要となる土地取得対応

(1) 想定されるケース

南海トラフ巨大地震においては、大規模な津波が想定されており、これに対応した復興事業としては、津波のこない高台への住宅等の移転を行う事業が復興事業として想定される。

一方で、東日本大震災の復興事業においても、高台へ住宅等を移転する事業として、防災集団移転促進事業が実施された。この際に、高台において新しい住宅団地を造成する際の土地取得に伴う困難さが問題となった。

南海トラフ巨大地震においても、高台での土地取得について、東日本大震災と同様に所有者が不明な場合などを含め、土地取得が難航することが想定される。

なお、東日本大震災の際には、2014年に、議員立法において、東日本大震災特別区域法と大規模災害からの復興に関する法律（以下「大規模災害復興法」という。）が改正され、50戸が要件となっていた「一団地の住宅施設」という都市施設の要件を5戸以上に緩和する（「小規模団地住宅施設整備事業」の特例）が講じられるとともに、収用委員会の手続きの迅速化などを内容とする土地収用法手続きの改正措置が講じられた⁶。

(2) 具体的な活用イメージ

南海トラフ巨大地震における高台への移転のための防災集団移転促進事業を実施するにあたっては、高台での用地買収が必要となる。一方で、(1)に述べた「小規模団地住宅施設整備事業」の特例は、大規模災害からの復興に関する法律という、南海トラフ巨大地震からの復興事業に適用できる制度となっている。

さらに、この「小規模団地住宅施設整備事業」は都市施設であることから、所有者不明土地法第37条に基づき、小規模団地住宅施設を整備する事

業主体（通常は市町村が想定される）が都市計画事業認可を受けた場合には、所有者不明土地について、収用委員会手続きを省略して、都道府県知事の裁定と事業主体による供託等の手続きによって、土地取得することができる。

この特例は、少しでも早く高台での住宅団地を整備したい市町村にとって、非常に有効であるとともに、大災害直後で市町村の人的資源が枯渇している状況での事務負担の軽減にもつながることから、多くの市町村で活用されることが期待される。

一方で、首都直下地震の復興事業においては、南海トラフ巨大地震とは異なり、高台移転事業はあまり想定されない。ただし、首都直下地震で被災した地区において、小規模な災害公営住宅を新たに整備する場合などには、「小規模住宅団地住宅施設整備事業」を活用する可能性もないわけではないと考える。

なお、「小規模団地住宅施設」については、「一団地の住宅施設」とみなされる。この場合に、「一団地の住宅施設」と同様に、計画決定をすべき事項が多く都市計画決定が困難と思われる可能性もある。しかし、2010年都市計画法改正で、都市施設の種類、名称、位置及び区域のみ必須で、それ以外の計画事項は努力義務となっていて必須にはなっていないことから、その点も大災害からの復興事業においては、当面、位置、区域のみを定めるなど柔軟な対応が可能である。

⁶ この議員立法の経緯については、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会、2018）51頁-75頁参照。



図3 大船渡市津波復興拠点整備事業区域⁸

4. 大災害からの先行的な復興を進めるための「一団地の復興拠点市街地形成施設」に必要となる土地取得対応

(1) 想定されるケース

東日本大震災においては、これまで主体復興事業としても用いられてきた土地区画整理事業について、施行する区域を柔軟に変更することが難しいこと、保留地の処分が経済情勢によって困難になる可能性があること、などを踏まえ、用地買収方式で先行的に復興拠点を整備するための「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」という新しい都市施設とそれを実現するための「津波復興拠点整備事業」が創設された。

また、実際にも、東日本大震災の復興事業として、24 地区で実施された⁷。図 3 は大船渡市一団地の津波防災拠点市街地施設＝津波復興拠点整備事業の区域である。

また、原発被災地においては、「一団地の復興再生拠点市街地形成施設」という名称で、4 地区で事業中である⁹。図 4 は双葉町における双葉駅西側地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設の区域である。

これらの一団地の拠点施設については、2013 年に制定された大規模災害復興法に基づいて、全ての種類の大災害に対応した形で、「一団地の復興拠点市街地形成施設」として恒久化されている。

今後、首都直下地震、南海トラフ巨大地震などの大災害からの復興にあたっては、先行的に復興拠点を整備する手法は活用されることが想定される。対象地区は図 3、図 4 でも明らかとなり、中心市街地が想定されることから、土地所有者の数も当然多く、結果として所有者不明土地の問題も顕在化しやすいことが想定される。

⁷ 「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」「津波復興拠点整備事業」の実態については、拙稿「津波復興拠点整備事業」『東日本大震災合同調査報告書 建築編 11』(日本建築学会、2019) 141 頁-145 頁、拙稿「東日本大震災及びそれ以降の復興制度に関する内容及び課題について」都市計画 Vol. 70 No. 2 (2021) 18 頁-21 頁参照、⁸ 「大船渡市まちなか再生計画」から転載。以下の復興庁の URL を参照(閲覧日 2022 年 8 月 7 日)。https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/160210ofunatoshi_saisei3.pdf

⁹ 全体の事業地区は、国土交通省発表の令和 3 年度都市計画現況調査における「(33) 一団地の復興拠点市街地形成施設」を参照。なお、原発被災地で活用されている都市計画は正確には、「一団地の復興再生拠点市街地形成施設」である。以下の URL 参照(閲覧日 2022 年 8 月 7 日)。<https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/content/001483480.xls>

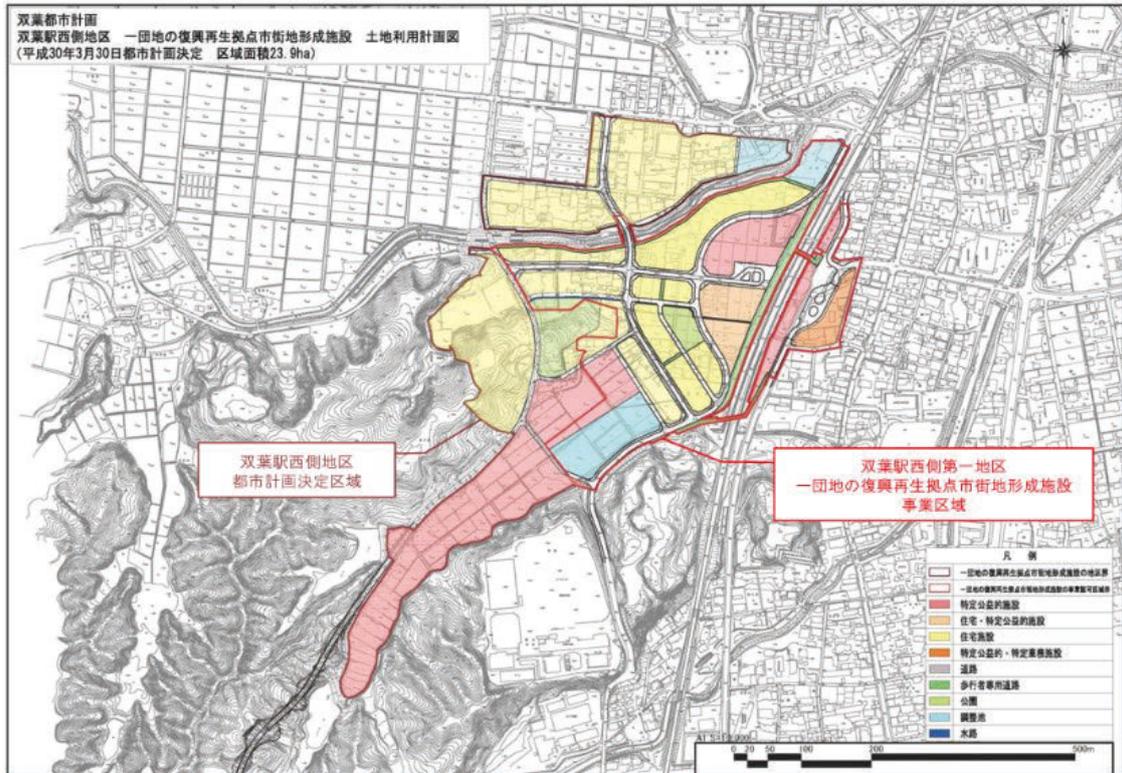


図4 双葉駅西側地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設の区域¹⁰

(2) 具体的な活用イメージ

首都直下地震、南海トラフ巨大地震の被災地においては、図3の大船渡市の事例のように、土地区画整理事業と一団地の復興拠点市街地形成施設が連動して行う場合と、図4の双葉町のように一団地の復興拠点市街地形成施設単独で事業実施する場合の双方が想定される。

一団地の復興拠点市街地形成施設自体は、先行的に復興を実現するための施設整備、建築物整備が想定されることから、用途としては、公営住宅のような公共施設のほか、大船渡市で実現しているような商業施設など多様なものが想定される。

例えば、都市の中心市街地において、既存にある街区公園を核として一団地の復興拠点市街地

成施設を整備するイメージは図5のとおりである。

いずれの場合であっても、先行的な復興拠点を整備するという制度趣旨からいって、早期に土地取得を実現する必要がある。

仮に、図5のように、事業地区において所有者不明土地（オレンジの色の土地）が存在する場合には、3で述べた「小規模団地住宅施設整備事業」と同様に、「一団地の復興拠点市街地形成施設」は都市施設であることから、所有者不明土地法第37条に基づき、「一団地の復興拠点市街地形成施設」を整備する事業主体（通常は市町村が想定される）が都市計画事業認可を受けた場合には、所有者不明土地について、収用委員会手続きを省略して、都道府県知事の裁定と事業主体による供託等の手続きによって、土地取得することができる。

このように、収用委員会手続きが省略されることによって、より迅速かつ制度趣旨に合致する先行的な復興拠点の整備が可能になると考える。

¹⁰ 双葉町・独立行政法人都市再生機構による「双葉町駅西第一区の起工式」に関する記者発表志朗宇から転載した。以下の都市再生機構のWEBを参照（閲覧日 2022年8月7日）。<https://www.ur-net.go.jp/fukushima/press/lrmhph0000011iyq-att/lrmhph0000011izc.pdf>

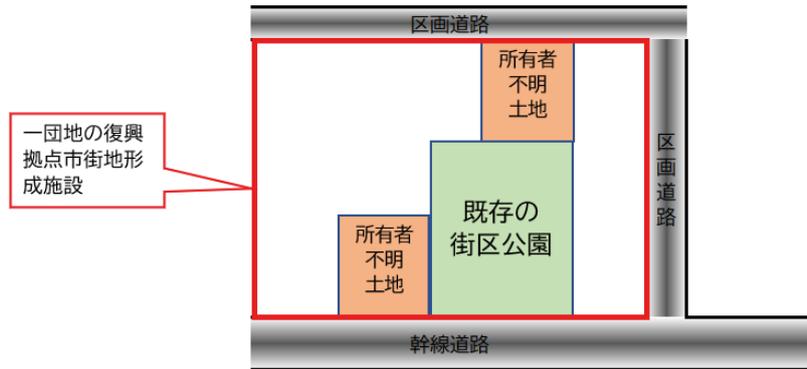


図5 公園を核とした一団地の復興拠点市街地形成施設のイメージ図

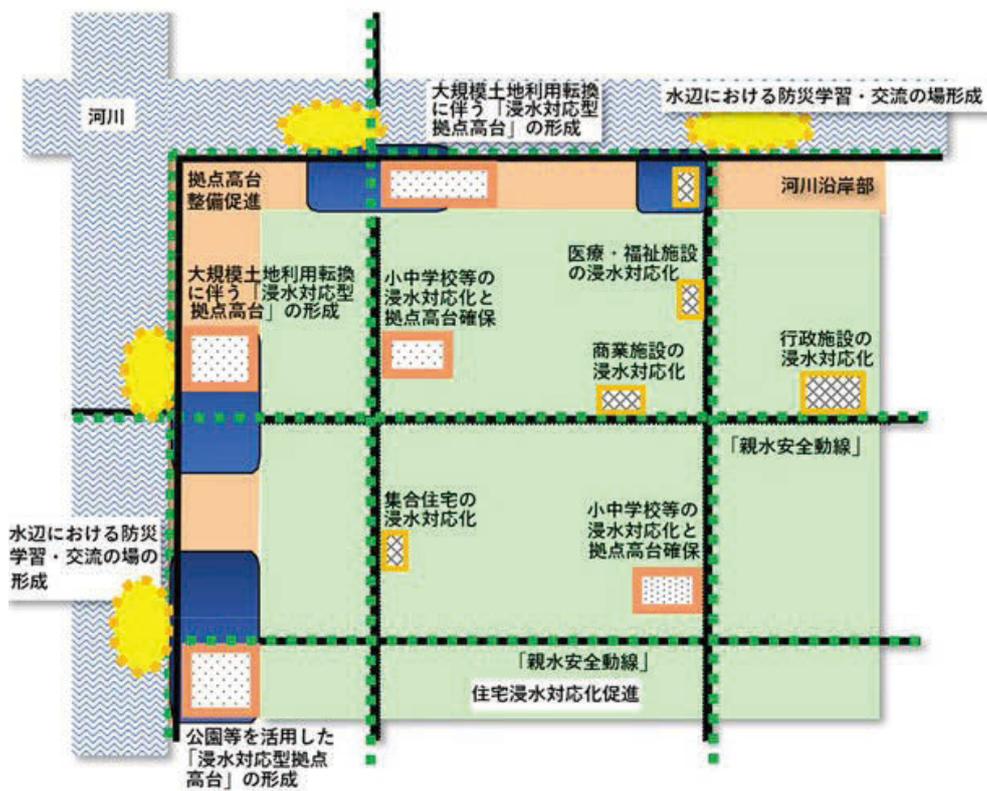


図6 葛飾区作成の浸水対応型市街地空間像のイメージ（模式図）¹¹

また、大河川の破堤による大水害からの復興事業においても、大規模なスーパー堤防事業を実施する代わりに、市街地内に避難できる高層の建築物を配置する復興事業を進める可能性がある。例えば、図6で示すとおり、葛飾区が2019年に策定した「浸水対応型市街地構想」がその例である。

このような大水害からの復興事業を実施する際には、拠点となる高台や高層建築物の整備のため

に「一団地の復興拠点市街地形成施設」を活用することが想定できる。図7はそのイメージ図である。

¹¹ 葛飾区「浸水対応型市街地構想」(2019) 16頁から転載。以下のURL参照(閲覧日2022年8月7日)。https://www.city.katsushika.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/020/950/2.pdf

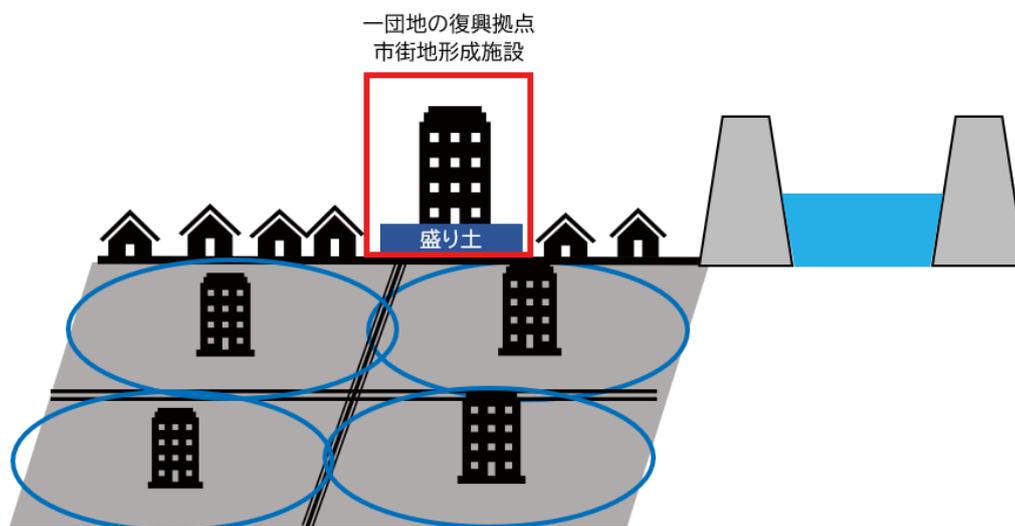


図7 大水害からの復興事業における一団地の復興拠点市街地形成施設の活用イメージ図

この大水害の際に「一団地の復興拠点市街地形成施設」を活用する場合にも、対象地区は大水害にあった中心市街地であることが多いことが想定され、所有者不明土地も含まれることが想定される。この場合にも、首都直下地震、南海トラフ巨大地震の復興事業として述べた場合と同じく、所有者不明土地法第37条に基づき、収用委員会手続きを省略して、都道府県知事の裁定と事業主体による供託等の手続きによって、土地取得することができる手法が活用されることが想定される。

なお、「一団地の復興拠点市街地形成施設」の計画事項は、大規模災害復興法第41条第2項に基づき、公共施設、建築物に関する計画事項が必須となっている。

しかし、この点については、都市計画運用指針IV-2-2 II) K.1、J1(4)において、「都市計画決定に当たって柔軟な対応をとることが望ましく、例えば、まずは早期の事業の実施が見込まれる区域を対象に都市計画決定し、その後の状況の進展に応じて、都市計画の変更を行い、区域を拡大することや、建築物の高さの制限等の都市計画において定める事項について、目指す市街地像が明らかとなる段階に応じて、都市計画の変更を行い、その必要な詳細化を図るといった方法等が考えら

れる。」と明記されている。このため、すべての計画事項を当初に定めない形での運用が可能である。

図8は、陸前高田市における一団地の津波防災拠点市街地形成施設の計画事項の事例であり、建築物に関する事項は「別途都市計画において定めるとおりとする。」と記載し、具体的内容は定めていない。

以上のとおり、大災害からの復興のために「一団地の復興拠点市街地形成施設」を活用する場合には、当初は、すべての計画事項を定めずに都市計画決定を行うことが可能である。

陸前高田都市計画 一団地の津波防災拠点市街地形成施設の決定

都市計画一団地の津波防災拠点市街地形成施設（高田南地区）を次のように決定する。

名 称		一団地の津波防災拠点市街地形成施設（高田南地区）					
位 置		岩手県陸前高田市高田町字荒町の全部、字洞の沢、字下和野、字裏田、字川原、字馬場前、字大町、字馬場、字館の沖、字本丸の各一部					
面 積		約 24.4ha					
公益的施設及び公共施設の位置及び規模	公益的施設	約 14.3ha	備考	文化施設、地域活動拠点施設、交流拠点施設、津波防災拠点施設、津波復興拠点支援施設、商業施設等を配置する。			
	公共施設	道路	種別	名称	幅員	延長	備考
			都市計画道路	3・4・3 大石沖脇の沢線	20m	約624m	別途都市計画において定めるとおりとする。
			上記の都市計画道路を骨格として、交通広場、幅員 6m～20m の区画道路及び幅員 3m～4m の歩行者専用道路を適宜配置する。				
	公園及び緑地	周辺環境、景観等を考慮して適宜配置する。					
その他の公共施設	下水道 ①雨水：区画道路の排水路及び雨水幹線により集水し、川原川に放流する。 ②汚水：公共下水道により集水し、終末処理場を経由して川原川に放流する。 上水道 陸前高田市水道により区域全体に給水する。						
小計		約 10.1ha					
建築物の高さの最高限度若しくは最低限		別途都市計画において定めるとおりとする。					
建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度若しくは最低限度		別途都市計画において定めるとおりとする。					
建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度		別途都市計画において定めるとおりとする。					
「区域、公益的施設及び公共施設の位置は計画図表示のとおり」							
理由 東日本大震災津波の被害からの早期復興を図るため、復興を先導する市中心部において、本案のように決定する。							

図8 陸前高田都市計画 一団地の津波防災拠点市街地形成施設の決定（2014年5月決定内容）¹²

5. 所有者不明土地法を大災害からの復興事業に活用するための課題

以上述べたとおり、所有者不明土地法は、大災害からの復興事業を実施する際には、当然のことながら平時よりも所有者が不明な土地も増えることから、その活用は重要である。

今後、発生確率が高いと想定されている首都直

下地震、南海トラフ巨大地震などに備えて、所有者不明土地法をより復興事業にあたって活用しやすくという観点から、いくつかの課題を述べる。

¹² 陸前高田市の Web から転載。以下の URL 参照（閲覧日 2022年8月7日）。<https://www.city.rikuzentakata.iwate.jp/soshiki/toshikeikakuka/keikakukakari/5/2/2876.html>

(1) 所有者不明土地の定義について

所有者不明土地法においては、第2条において、所有者不明土地について、「相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確知することができない一筆の土地をいう。」と規定している。

さらに、施行令第1条、施行規則第1条、第2条に詳細な探索方法が規定されている。

しかし、大災害からの復興事業を実施するにあたっては、平時の事業とはことなり、市町村等の地方公共団体のマンパワーが欠如する一方で、占有者の調査など所有者を探索する方策自体の実施が極めて困難となることが想定される。

一方で、大災害からの復興事業は、その公共性が高いだけでなく、被災者の生活再建や産業再生のために迅速に実施することが強く求められる。

このため、大災害からの復興事業に関しては、所有者不明土地とされるために探索方法について、大災害直後という実態と復興事業の高い公共性、迅速実施の必要性を踏まえて、緩和することを検討すべきと考える。

また、所有者不明土地においては、簡易な建築物等のみが存在することが条件となっており、詳細な内容は施行令第2条で規定されている。(なお、2021年改正においてこの簡易な建築物等の範囲が拡大されたが、この改正事項に関する施行令については現時点(2022年8月末時点)では未制定である。)

この規定の趣旨については(3)で論じるが、大災害の後における被災して経済的な価値が失われている建築物については、簡易建築物等として、所有者不明土地法の対象となることを明確化することが望ましいと考える。

(2) 所有者不明土地法及びその改正内容の適切な周知について

所有者不明土地法は、1. に述べたとおり、幅広い公共的な目的をもった事業のために活用されることを前提にし、かつ、土地収用法の特例という観点から、いわば、所有者不明土地法に基づいて収用、使用を求める事業者に対して、その審査を行う観点からの資料作成なり、周知が行われている。

一方で、大災害からの復興事業について、所有者不明土地法を活用しようとする地方公共団体職員は、所有者不明土地法に基づいて審査する立場ではなくむしろ、所有者不明土地法を活用したいという立場である。

このため、今後の周知の相手先や、周知の際に用いるガイドラインなどの様々な説明資料の内容についても、大災害からの復興事業を計画する立場にある部局や職員、例えば、都市計画部局、市街地整備部局に対して周知という観点から、充実に図るべきである。

(3) 所有者不明土地以外の地権者に対する手続き簡素化の検討

所有者不明土地法は、2、3、4で述べたとおり、土地所有者が不明になる可能性が高まる大災害後において、復興事業を迅速かつ効率的に実施する場合に極めて有効な手法である。

ただし、事業を実施する区域内に、図9のように、所有者不明土地以外に、事業に反対、不同意な土地所有者が存在するケースも当然想定される。以下、4でのべた「一団地の復興拠点市街地形成施設」を例に述べる。

「一団地の復興拠点市街地形成施設」を適切な区域どりを行って事業を実施しようとした場合に、反対者の土地(黄色の土地)が含まれることが想定される。この場合には、折角、所有者不明土地法によって所有不明土地(オレンジの土地)は収

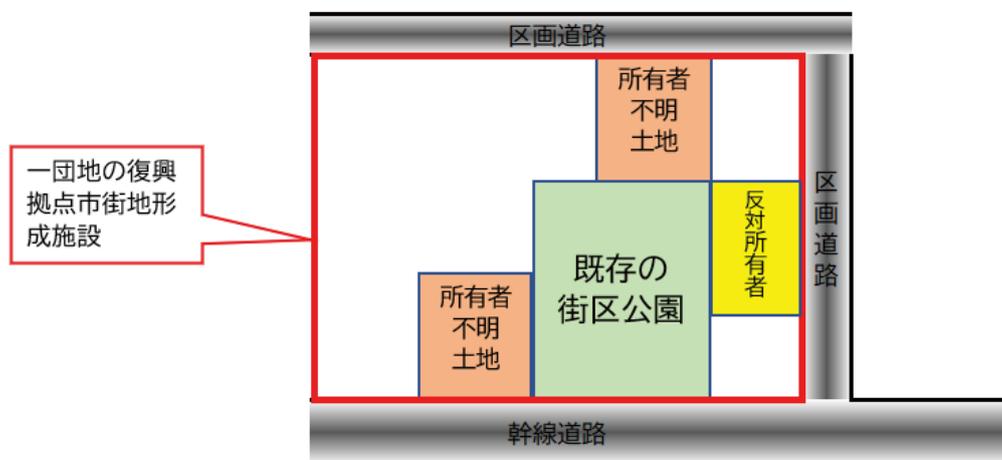


図9 一団地の復興拠点市街地形成施設の区域に反対する土地所有者がいる場合のイメージ図

用委員会手続きが省略できるにもかかわらず、反対土地所有者に対しては収用委員会手続きが必要となり、結果として全体の事業が遅れることも懸念される。

そこで、反対土地所有者に対しても収用委員会手続きが省略できないかが論点になる。その議論を整理する前提として、「所有者不明土地法において、そもそも、なぜ、収用委員会手続を省略しているのか」についての法的根拠について、若干の考察を行う。

そもそも、土地の収用・使用に関する制度は、憲法第29条第3項に基づき、「事業の公共性」と「正当な補償」が不可欠である。

このうち、事業の公共性については、「一団地の復興拠点市街地形成施設」は、都市計画法第11条に基づく都市施設であり、住民参加、第三者審議の手続きを経た都市計画決定及び都市計画事業認可によって事業の公共性を認められている。また、この点については、所有者不明土地法においても特段の緩和をしていないことから、「事業の公共性」は論点ではない。

次に「正当な補償」について述べる。

最高裁判所は「正当な補償」について、「完全な

補償であること」¹³また、「客観的に認定されるもので収用委員会の裁量権は認められない」¹⁴と判断している。

以上の最高裁の解釈を前提にすると、収用・使用に対する損失補償は、完全な補償を正確に算定して行うことが必要になる。このために必要な手続きとして、収用委員会に代えて、都道府県知事という機関によって行うことが適切な理屈は何かというのが論点である。

これについては、所有者不明土地法において収用委員会の手続きを省略している法的論拠は対象となる土地について、一定の探索の結果所有者がみつからない土地という理由でないことは明らかである。なぜなら、所有者が簡単には見つからない土地であっても、所有者が明らかな土地と同様に完全な補償が必要であり、所有者が見つからないからといって、不正確な補償、不十分な補償で良いという論理は成立しないからである。

そうすると、所有者不明土地のもう1つの要件である、対象となる土地に「建築物が存在しない」又は「簡易な建築物等しか存在しない」という実態的な限定が重要であると考えられる。

具体的には、「簡易な建築物等で実際に使用され

¹³ 最判昭和48年10月18日民集27巻9号1210頁参照。

¹⁴ 最判平成9年1月28日民集51巻1号147頁参照。

表1 2021年所有者不明土地法改正案に関する審議からの抜粋

<p>第208回国会 衆議院 国土交通委員会 令和4年3月30日</p>	<p>○市川政府参考人 今般の改正におきまして、特定所有者不明土地に追加することとしている土地に存する建築物は、朽廃した空き家や廃墟となった工場のように、現に利用が困難であり、かつ、引き続き利用されないことが確実であると見込まれるものを想定しております。 こうした建築物の補償については、現に人が居住している住宅や営業している店舗などとは異なり、営業補償や引っ越し費用が不要であるなど、考慮すべき事項が少なくなるため、<u>従来から対象となっており、簡易建築物の場合と同様に、補償金の額を容易に算定することが可能であると考えているところでございます。</u>(下線は筆者追加)</p>
--	--

ていないものであれば営業補償などの複雑な評価は不要で、機械的に評価ができること」、「土地自体は、価格評価の基準が明確であり、誤差やブレなく評価できること」から、収用委員会までの丁寧な手続きは省略可能である、と説明できそうである。

表1のとおり、立法担当者も、所有者不明土地にある簡易な建築物等については、補償額の算定が容易であると考えている。

以上のとおり、収用委員会手続きを省略できる根拠が、対象となる土地及び建築物の実態によるものである可能性が高い。

仮にそうだとすると、大規模災害からの被災地において、一団地の復興拠点市街地形成施設など収用適格事業を実施する場合には、所有者不明土地法で対象となっている所有者不明土地における建築物要件を満たした簡易な建築物等のみが存在する、又は一切の建築物が存在しない土地であれば、収用委員会手続きを省略して、都道府県知事の裁定、事業主体による供託によって所有権が取得するという法改正も、その事業の公共性の高さを踏まえれば、十分、実現可能性があると考える。

なお、その場合には、改正元となる法律は所有者不明土地法ではなくて、大規模災害復興法など災害復興一般を対象とする法律になると考えられる。

以上の問題意識は、岡本（2018）64頁-65頁で指摘している、依然として未成立の「東日本大震災特別区域法改正案」（第3法案）の趣旨とも合致すると考える。

6. まとめ

本稿においては、従来、十分に大災害からの復興事業との関係で論じていなかった所有者不明土地法について、時限的市街地、防災集団移転促進事業による高台整備のための住宅団地、先行的に復興拠点を整備する、一団地の復興拠点市街地形成施設に分けて、その活用イメージ、有用性を明らかにした。

また、今後、一層の活用を進めるための課題についても明らかにした。

以上の議論を踏まえて、今後の首都直下地震、南海トラフ巨大地震などの大災害の際に適切に所有者不明土地法などが活用されることを期待する。

なお、本稿を論じるにあたっては既に引用している岡本弁護士の著作、さらに、筆者が東京都都市復興訓練への指導員として参加した際の指導員同士、訓練生とのやりとりに着想を得たものも多い。ここに、岡本弁護士、東京都都市復興訓練関係者に対して、感謝の意を申し上げる。