

津波被災地の復興と土地法制度

東北の津波被災地の復興が予想以上に遅れている。その理由や要因には多くのことがらがあるが、その一つとして土地法制度の不備の問題があるのではないかなと思う。

地域の復興と再生のためには、住まいとなりわいの復興・再建が不可欠である。住宅と公共インフラの再建は、その必須の前提である。農業についても、水利施設等の再建とあわせて被災農地の再整備が必要となる。しかも、将来またあるべき大津波への備えを考えながら、それらの再建・再整備を進めなければならない。その大仕事が時機を失せず実現されなければ、人々は、戻りたくても戻れず、地域の再生は成しとげられない。

被災地の市町村の多くは、2011年の夏から年末にかけて、市町村さらには地区単位で、「復興まちづくり計画」における土地利用計画図ないし復興方針図を作成し公表した。それは、本当にそのような形で復興が実現すればよいなという想いをも抱かせる、きれいなプラン・図面である。しかし、それを見るとき見落としはならない重要な問題がある。

すなわち、そのプランが実現されるべき場合は、当該地域の土地(物理的な地面としての土地)の上である。そして、その土地は、現実には膨大な数に細分され、その各々が個別の私的所有権の対象となっている。したがって、プランを実現するためには、その多数の土地所有権とそれに基づく土地利用をいかに制御しコントロールするかという問題が必然的に登場する。ところが、日本の土地法制度には、このような意味での土地所有権の制御を行う仕組みが、非常に不十分にしか備わっていないのである。とくに、宅地、農地、山林等を含む地域の土地空間を一体的にとらえて地域全体の土地利用のあり方を面的に制御し、プランに即した望ましい姿に実現していくという機能は、例えば西欧諸国の土地法制度と比べれば、きわめて脆弱であるといっていよい。

それゆえ筆者は、津波被災地の広がり大きさからみて、その迅速な復興のた

めには、土地に対する新しい公的関与の仕組みの制度化が求められることになるのではないかと予想した。実際にも、土地改良法特例法の制定(2011年5月)や、復興特区法(同年12月)による「宅地・農地一体整備事業」の創設、各種の復興整備事業にかかる種々の特例措置の導入などが行われている。そして、復興整備事業の実施のために巨額の財源が用意された。

しかし、復興特区法が創設・導入した整備事業の仕組みは、被災した人々の住まいと生活の再建のためには十分に機能しなかったように見える。公営住宅の建設の遅れ、高台移転をめぐる土地問題の発生と事業実施の遅れ、周辺地域の顕著な地価上昇、仮設住宅から仮設住宅への移転問題、万一の場合の避難道路や避難場所の建設の遅滞なども、一つには、土地所有権をよく制御しえなかったことに原因があるといえそうである。被災農地の復旧は比較的順調に進んでいるようであるが、その上での新たな基盤整備事業(大規模区画化を含む)の実施という将来に向けた課題の実現は、被災からの時が経過すればするほど、むずかしさを増してきているやにも聞く。他方、住まいと生活の再建が遅れているかたわらで、自然な海岸線を決定的に破壊する巨大な防潮堤の建設工事は粛々と進んでいくという構図があり、それは、かつての「土建国家」という言葉を思い出させさせる。

現地の実情をよくわきまえていない身としては、確たる話はできないが、土地法制度の役割という観点から見た場合にも、阪神淡路大震災後の被災市街地の復興事業と東日本大震災後の津波被災地の復興事業とでは、問題状況や課題に大きな違いがあることは間違いない。今回の津波被災地の復興事業は、日本の土地法制度に対してまったく新しい課題を投げかけた——また、現に投げかけている——といえるのではなかろうか。現実の法制度がそれにどこまで応えられているのか、よく応えられていないとすればそれはなぜか、そして、今後に向けてはどうすべきなのかをあらためて考えてみるのが、土地法制度を研究する者にとっての一つの責務になるだろうと感じている。

(中央大学法科大学院教授 <東京大学名誉教授>原田純孝・はらだ すみたか)