

APIR Trend Watch No. 50

災害時における土地利用の円滑化

APIR 主席研究員 藤原幸則

1. 災害時のインフラ早期復旧の重要性

2018年6月28日から7月8日にかけて梅雨前線や台風7号の影響により、西日本を中心に記録的な大雨となった。この西日本豪雨による災害は、中国・四国地方に人的・物的に大きな被害をもたらした。インフラについては、冠水、土砂流入、盛土流失、橋桁流失、斜面崩壊などにより、山陽自動車道やJR山陽線をはじめ道路や鉄道が各所で損壊し、交通網の寸断が広範囲に生じた。鉄道の在来線復旧は逐次進んできているものの、再開に1年以上を要する芸備線の一部区間もある。

災害からの復旧・復興のためには、生活や産業・社会活動などを支えるインフラの早期復旧が極めて重要と言っても過言ではない。企業が事業所を速やかに再開できても、道路や鉄道のインフラが復旧していないと、従業員の通勤、製品出荷や部品調達に支障が起きる。西日本豪雨では、事業所を再開できても、通勤困難や物流網の寸断により、操業を停止あるいは縮小せざるを得ないことが起きていた。

道路や鉄道の復旧は緊急を要し、災害現場の隣接地や近辺の土地に重機・資材や土砂などの置き場を確保できれば復旧作業は迅速化できる。例えば、西日本豪雨で被災したJR呉線の復旧工事実施に際しては、NEXCO西日本がJR路線上の流入土砂も含め一体的に土砂撤去・搬出を行い、中国地方整備局が国道31号用地を土砂置き場として提供することにより、運転再開時期が11月から9月9日へと大きく前倒しされた。このように、必要な土地が公有地で確保できるならよいが、民有地の場合、地権者(所有者等)を特定して同意を得るには時間がかかる。地権者の同意が得られないこともないとは言えないだろう。相続未処理などの所有者不明の土地¹の場合、所有者の探索まで行くと調整はさらに困難となる。調整できない場合、重機・資材の置き場を遠方に置かないといけなくなる、また、土砂を遠くの地点まで運ぶ必要が出てくるなど、大きな時間的ロスを生じることから、早期復旧の障害となる。それだけでなく、災害現場は崩落等の2次災害の危険を伴うため、通常の場合よりも、復旧作業に手間や時間がかかる厳しい条件下にあり、作業の安全を確保しつつ最大限の時間短縮を図らないといけいないということも留意されるべきである。

¹ 人口減少や地方から都市への人口移動を背景とした土地利用ニーズの低下、高齢化や相続処理の煩雑さからの土地所有の負担感等により、所有者不明土地は全国的に増加している。国土交通省の2016年度地籍調査においては、不動産登記簿上で所有者の所在を確認できない土地の割合は約20%にもなっている。一般財団法人国土計画協会「所有者不明土地問題研究会」は、2016年時点の所有者不明土地面積は九州本島を越える約410万haと推計している(2017年12月公表)。

2. 災害時の土地利用を円滑化する特別立法措置の必要性

現行法では、土地収用法第 122 条(起業者²による災害時の土地利用)、災害対策基本法第 64 条(市町村長の応急措置のための土地利用)、道路法第 68 条(道路管理者による災害時の土地利用)を根拠として地権者の同意なく土地の一時利用が法律上は可能である。しかし、民有地に対しては不利益処分として、地権者を特定しその旨を通知する手続きが必要であり、地権者の特定に時間を要することや特定が困難な場合、緊急を要する災害現場対応として実用的な規定ではない。

そこで、道路管理者や鉄道事業者が市町村長の許可を得れば、現に利用されていない民有地や所有者不明土地について、地権者の同意なし、あるいは、地権者への通知なしでも、一時的に重機・資材や土砂などの置き場として利用できることを認める特別立法を提案したい(立法内容は下の提案イメージのとおり)。利用期間は、土地収用法第 122 条 4 項と同じく 6 か月以内とするのが適当と考える。土地の一時利用はインフラ復旧作業に限定せず、災害現場において、それ以上被害が拡大しないよう、応急的な対策(ブルーシートの設置、倒木の伐採、仮設防護柵の設置など)を講じる場合にも準用すべきだろう。

最近、公共事業推進等のために所有者不明土地を円滑に利用する特別措置法が施行された(2018 年 6 月制定、11 月施行)。公共のための土地利用を円滑化するものであり、その趣旨は災害時の土地利用にも十分該当するし、むしろ緊急性はより高いと言えよう。

異常な豪雨・暴風・豪雪など、近年厳しさを増す気象現象を踏まえれば、インフラ早期復旧等のための土地の円滑な一時利用を認める特別立法を早急に行う必要があると考える。この法律が的確かつ迅速に運用されていくためには、災害時、インフラ復旧のような緊急を要する場合は、民有地でも土地を円滑に一時利用できることが公共の利益にとって必要であるとの社会的合意に支えられていることが重要であると最後に指摘しておきたい。

災害時のインフラ早期復旧等のための土地利用円滑化に関する特別措置法 提案イメージ

現に利用されていない民有地あるいは所有者不明土地について、インフラ復旧作業等に必要土地の一時利用のため、以下の仕組みを構築する。

- ①道路管理者や鉄道事業者の申請により、市町村長が利用を許可する。国や都道府県知事の場合、例外として、市町村長への通知で足りる。
- ②許可に当たり、地権者の同意や通知は必要としない。ただし、容易に地権者が特定され、速やかに同意が得られる場合には許可手続きをとらない。
- ③一時利用する旨、市町村長は公告、当該事業者は現場掲示を行う。
- ④復旧作業終了後、当該事業者は速やかに原状回復を行う。その費用は当該の事業者が負担する。
- ⑤利用期間は、許可または市町村長への通知の日から 6 か月以内とする。

< APIR 主席研究員 藤原幸則、contact@apir.or.jp, 06-6485-7690 >

・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。

・本レポートは信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。

² 土地収用法の起業者は公共事業の施行者であり、公益目的の民間事業者も含む。土地の一時利用は市町村長が許可する。国、都道府県知事が起業者の場合、例外として、市町村長への通知で足りる。