

①

自治研究 1975.8

# 水害と土地利用規制

三本木 健治

- 一 水害への対応策の諸相
- 二 土地利用規制のための理念法制
- 三 水害危険区域に関する法規整備

## 一 水害への対応策の諸相

人類の歴史の中で災害に対する人間生活のかかわり合いの特に深いものを「主災害」と称するとすれば、洪水災害は、現代においても主災害の一つであることに変わりはない。洪水災害への対応の仕方は時代によって異なるものであり、その基本的概念を「治水思想」と呼んで、その跡づけを行うことは興味深いものがあるが、近年特に指摘がなされる点に、堤防至上主義の限界、自然の治水機能の活用、治水条件に見合った土地利用の適正化等の問題がある。

水を治める者は國を治めるという古言が、時として舜禹のように河川を治める者を想起して用いられることがあるのに照応し、国土保全とは端的に河川改修であると認識される傾きがあつたことは、我國の気象条件・地形条件等の自然的条件並びに土地利用の歴史的推移からして、無理からぬ面がある。すなわち災害の事後の保全という形で、専ら自然的条件による洪水等の突発的・一過的災害は勿論のこと、人為的原因の加功した流況の悪化・地盤の沈下等に

よる漸増する災害の危険に対してさえ、早急に民生の安定を図る趣旨から、このような認識が實際上むしろ決定的な力となって表われてくる。

他方、近年における幾つかの災害を契機として、河川工作物の安全性の問題を中心に流域の治水計画論にも言及した訴訟事案の発生を見ているが、これらの法廷論争は、専ら河川管理の瑕疵という局限された争点をめぐって行われているものであって、いわゆる人災論としても、被害の救済手段としての限界内に止まるものである。

国土保全の定義として従来一般的に採用されているものは、「國土を自然災害による損傷から防護し、國民の生命・財産の安全を確保して、國民の生活・生産の場を全うすること」であるが、これを最も通俗的に標語化するものとして「これからの災害対策というものの基本は、日本じゅうどこに住んでいても國民は安全なんだということを実現していく……そのために使える近代的手法はすべて使ってみようというような前向きな姿勢……がいま非常に問われている時期ではないか」(河川行政の現況と今後の展望)という説明もなされている。このような観点からすれば、単に事後的措置に止まることなく、予防的保全のための各般の政策の検討が必要となる。しかしすべての國土を絶対的に安全なものとするには物理的に無理である以上、制度的問題としてこれを付度するとすれば、あらゆる可能な対策を想定した上で、それぞれの土地の立地条件について、その安全性の限界を明示し、その範囲内の多様な土地の利用を可能ならしめることにあるといえることができよう。

さらにまた、「土地は水によって潤おされてその生産性を高めるとともに、反面ではまた、水によって侵食され、災害をこうむる。水と土地は、相互に、積極消極の両面において密接な関係をもっている。」(治水の基礎)とする基本的観点に立つとき、水による災害への対応の問題は、単に河川の流水に接する地域の問題に止まらず、広く国土全般についてこれを見るべきものとなる。

数年前から米国では、包括的な災害対応策として、予警報システム並びに氾濫原規制(土地利用規制、耐水化及び水害

保険)を含む防禦システムの体系化が提唱されており、また国連の水害予防特別専門家会議のメンバーであるカナダの Derrick Sewell 教授により、要旨次のような構成のプログラムが発表されている。

洪水への可能な対応 Potencial Adjustments to Floods

- A 洪水の姿形 Modifying the Floods
  - a 防禦施設の整備 Construction of Protective Works
    - 堤防及び高欄堤 堰堤及び貯水池 河道整備及び  
浚渫 放水路
  - b 流域処理 Watershed Treatment
    - 森林の保全 農耕法の修正及びため池の整備 駐  
車場・街路・宅地の保水機能確保 その他局地的流  
出調整
  - c 気象制御 Weather Modification
    - (技術面・利害調整面・生態影響面で困難がある)
- B 被害甚度の改善 Modifying the Damage Susceptibility
  - a 土地利用規制 Land Use Regulation
    - 法律(建築法令を含む)による規制 地域指定条例  
による規制 土地細分化規制 再開発及び再配置
- C 被害負担の調整 Modifying the Loss Burden
  - 災害救援 税金の減免 水害保険 緊急活動  
(避難・生産調整等)
- D 無対応 Decisions to Take No Action
  - (被害を甘受することは、発展途上国における主対応策  
である)

このような包括的災害対応策を体系化することの意義として次の諸点が考えられる。

- (1) 国土保全の社会連帯性を明確にするためにあらゆる可能な政策を発見してゆくこと。
- (2) 予防的保全を十分に行うための政策の選択と結合を容易にすること。

(3) 国民経済の見地から政策の採用を合理的なものとするための最適解を得ること。

我国においては、各種の制度の整備及び事業の進捗にも拘らず、現にこのような政策目標がすべて発見し尽くされ、かつ、十分な展開を見ているものとは必ずしも思われない。今後の大きな課題として、総合的災害予防システムの補完と充実の問題は、益々重要なものとなってゆくであろう。従来のように洪水を急速に海へ流す河川改修を主眼とした限定的河川管理の考え方に対置せしめれば、概ねこれを河川管理の外延的問題として把握することができる。

二 土地利用規制のための現行法制

すでに河川法は、河川の流水の総合的管理という立場から、多様な制度を盛り込んでいるが、その中から洪水処理に関連する土地利用の制限を摘示すれば、次のとおりである。

(1) 高水敷 河川区域の一線(環境法第1条)であり、河川の流水との統合体として公共用物たる河川を構成するものである。統合体という概念は、河川・海岸のような自然公物に特有のものであつてこれを構成する土地が国有(自有公物)であると私有(他有公物)であるとを問わない。旧河川法にあつては河川の敷地に私権の存立を認めない反面、川成地等天然現象により滅失したものを除き、新たに河川区域として人為的に私権を消滅させる必要が生じた場合は、損失の補償を要するものとした関係から、河川区域の認定は最小限度の範囲とし、その周辺の土地における河川管理上必要な制限は、河川付近地制限令による例がむしろ多かつたのに対し、新河川法においては、堤外地は原則的に社会通念での常識に合せて河川区域とし、河川管理の目的を果たすために必要な限度における公用制限を受けるものとなつた。

(2) 遊水地 工事業基本計画(遊水地)において計画高水流量を低減するものとして定められたものは、(1)と同様に河川区域の一線である。政府原案がなく、国会の修正で入った制度であるが、近年、治水緑地、宅地開発遊水地等

の形で種々の応用がみられている。

(3) 河川予定地 河川工事の施行により新たに河川区域内の土地となるべき土地として指定されるものである。これに伴う公用制限については、通常生ずべき損失を補償しなければならない(第五七條)。旧河川法におけると同様の制度である。

(4) 河川保全区域 河岸又は河川管理施設を保全するため河川区域に隣接する一定の区域(原則として河川区域の境界から五〇メートル以内)について指定されるものである(第五八條)。これに伴う公用制限(第五九條)は、その土地の立地条件からして権利に内在する制約とされており、損失の補償を要しない。旧河川法第四七条は「河川附近ノ土地、家屋若ハ其ノ他ノ工作物ニ関シ河川ノ公利ヲ増進シ又ハ公害ヲ除却若ハ軽減スル為ニ必要ナル制限ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム」と規定して広汎な土地利用規制を可能としていたのに対し、新法においては著しく目的・態様が限定されている。

(5) 洪水時等における土地等の使用・収用は、地方公共団体の固有事務たる性格を有する水防法上の権限(第六〇條)とは別に、国の機関としての河川管理者に権限が与えられている。これに伴う通常生ずべき損失は、補償しなければならない(第六一條)。

(6) 河川の流水の方向、清潔、流量、阻員又は築堤等について、河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為については、政令で、これを禁止し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる。一級河川にあつては、政令で定める行為について、都道府県の規則によることができる(第六二條)。

これを受けた政令の現行規定は、主として清潔の維持に着目したもので、洪水の防禦に関しては、僅かに河川区域内の物件の堆積等について定めるにすぎない。

(7) 原因者工事の施行命令(第六三條)及び原因者負担金の負担命令(第六四條)は、河川工事以外の工事又は河川を損傷した行為若しくは河川の現状を変更する必要を生じさせた行為によって必要を生じた河川工事について発せられるものである。

が、各種の土地開発行為が河川に与える影響の因果関係を確定し、ないしはこれを金錢に見積ることが必ずしも容易でないこと、対象とすべき行為の規模・種別・重量関係等によりこれらを公平かつ合理的に取扱うルールが確立されていないこと、原因者≠加害者と呼ばれるよりは自発的な承認(工事承認)として処理したい日本の心情が働くこと等の理由により従来は余り活用されておらず、むしろ後述する特別の行為規制により、一応の社会的妥当性を得ている例が多い。

水害の危険への対応のために流域の土地利用をチェックする手段として各種の法令による地域の指定とこれに伴う行為の規制がなされる例としては、次のようなものがある。

森林法第二五條 土砂の流出・崩壊又は水害の防備のための保安林の指定

砂防法第二條 治水土砂防のため一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地(砂防指定地)の指定

地すべり等防止法第三條 地すべり区域及びこれに隣接する地域について一定の行為を制限すべき土地の区域(地すべり防止区域)の指定

急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第三條 崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者等に危険が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地の区域(急傾斜地崩壊危険区域)の指定

建築基準法第三九條 津波、高潮、出水等による危険の著しい区域(災害危険区域)の条例による指定

宅地造成等規制法第三條 宅地造成に伴い災害を生ずるおそれの著しい市街地又は市街地とならうとする土地の区域(宅地造成工事規制区域)の指定

都市計画法第三三條第一項第七号 災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域内での開発行為の禁止

その他一般的に土地利用計画・開発計画等の計画策定の面で災害の危険につき配慮すべきことを規定する立法例には、次のようなものがある。

国土総合開発法第二条(国土総合開発計画の内定)第一項第二号 国土総合開発計画の主要な柱の一として水害、風害その他の災害の防除につき定めるべきこと

国土利用計画法第一〇条(土地利用の規制に関する措置等) 治山、治水等に留意して適正かつ合理的な土地利用を図るべきこと

新産業都市建設促進法第五条(区域の指定の要件)第一項第五号 洪水、高潮、地盤沈下等による災害の発生のおそれがかたく、かつ、その防除が容易である地域に指定すべきこと

都市計画法第三三条(開発許可の基準)第一項第六号 地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれが多い土地その他これらに類する土地であるときは、地盤の改良、擁壁の設置等安全上必要な措置が講ぜられるよう設計が定められていること

土地区画整理法第九条第一項第三号(事業認可の基準) 市街地とするのに適当でない地域が編入されないこと

公有水面埋立法第四条第一項第二号(埋立免許の基準) 環境保全及び災害の防止につき十分配慮されたものであること

### 三 水害危険区域に関する比較法制

昭和四九年版の建設白書によれば、我國の河川の想定氾濫区域は国土の九・九%に当る三・六五万平方キロにすぎないが、ここに集中している人口は五、四三四万人、資産額は一一四兆円(四五年価値)と推計されている。狭小な国土において主たる生活と生産の場とされるものが、河川の侵食・堆積作用によって形成された沖積平野であることに、宿命的なものがある。しかし、これを直ちに水害の危険に結びつけることは早計であり、河川の整備状況、降雨の発生確率、水害予防の諸対策等を併せて考慮する必要があるが、都市部においては一時間三〇ミリ程度の降雨によって

浸水箇所が溢出する等、事態は年々悪化する傾向にある。<sup>(2)</sup>

このように水害を受けやすい国土条件にありながら、水害の危険を包括的に区域で明示する制度としては、住居の用に供する建築物の建築の禁止その他構造規制等のための建築基準法第三九条に基づく災害危険区域条例が行われているのみである。しかも、区域指定の現況は、全国の総指定数二、二二八箇所、総面積一〇、七〇〇haのうち、洪水、出水に係るものは僅か三箇所、二一六haであり、その余の大部分は、がけ・急傾斜地の崩壊及び津波・高潮の危険に着目したものとなっている(統計年度不明)。河川沿岸の土地の高密利用と堤防への過信の相互作用の結果でもあり、また合理的かつ精度の高いデータ情報が必ずしも整備されていない点も参酌の必要があろう。

欧米諸国においては、以下に資料として紹介するように、判例法を含む水法中に洪水氾濫区域の制度を設け、治水行政の一環として河川そのものの公物管理とあわせて河川沿岸の土地利用規制その他の行政管理を行うのが一般的な例となっている。なお、連続堤防主義を必ずしも採用しない諸国にあつては、ここにいう洪水氾濫区域——水害危険区域が美質的に我國の河川区域(高水敷・浸水地等)に相当する部分を含んでいる。また、これらの制度の主眼である「洪水の無害な流出」とは、土地利用に伴い他に加える障害と自ら受ける損害の双方を含む趣旨である点、権利行使の社会連帯性の觀念が十分に浸透していることに留意すべきである。

#### 一 フランス

◎公共河川及び内國航行に関する法律(Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure——一八九八年法が法典化されたもの)抄

第四八条 次に掲げる河川の流域の浸水区域(les parties submersibles)における堰堤、盛土、物件の堆積、障壁、植栽及び工作物の設置又は維持その他水流の障害となるおそれのある行為並びに氾濫原(les champs des inondations)に対して有害な態様で水流を制約するおそれのある行為について、本編(第四編氾濫防禦)の規定の適用があるものと

する（現行六二河川一河川名登録）。

**第四九条** この章（第三章浸水区域における行爲）に規定する趣旨において浸水区域とみなされる土地は、別に定めるところにより、図面に表示されるものとする。

**第五〇条** 第四八条に規定する工作物、植栽又は障害物を設置しようとする者は、あらかじめ行政庁に届出を行い、これが受理されたことを証する書面を得た後でなければ、流域の浸水区域内でこれを設置してはならない。

2 行政庁は、前項の受理の日から起算して一定の期間内に限り、行爲の着手を停止し又は流水の自由な流れ若しくは氾濫原の保全を確保するために必要な修正措置をとるべきことを命ずることができる。

**第五一条（委任）** この法律の施行の前後を問わず、第四八条に該当する工作物等については、必要があるときは、損失補償の支払を要せずして、改善措置又は除却を命ずることができる。

**第五二条** 行政庁は、次に掲げる事項を含む一般行政手続を規則で定めるものとする。

- 一 流域の浸水区域の確定図の作成及び備付閲覧の方法
- 二 第五〇条に規定する届出の形式及び期間の通知並びにこれに対する異議申立てに関する事項
- 三 第四八条及び第五三条の規定に関する調査の形式

**第五三条（各流域に適用すべき技術的規定についてのテクルへの委任）**

**第五四条** 第四八条から前条までの規定に対する違反行爲については、公道に関する違反行爲の例により訴追し、六〇乃至一、〇八〇フランの罰金に処する。ただし、必要があるときは、不法に設置された工作物を取りこわし、又は公物及びその付属物について生じた損害を賠償させることを妨げない。

## 二 ドイツ連邦共和国

◎連邦水管理法（Wasserhaushaltsgesetz 1957. 7. 27）抄

**第三二条** 水の流出を調整する必要がある限りにおいて、洪水時に氾濫する区域について、氾濫区域（Überschwemmungsgebiete）として公示しなければならない。当該区域については、洪水の無害な流出を確保するための規定を公布しなければならない。

連邦法は各州水法の基本法たる意義を有するもので、本案についての一般的指導方針は次のとおりである（Grundsätze）。

(1) 氾濫区域の概念は洪水流出区域（Hochwasserabflussgebiete — 我國の高水敷に概ね相当するもの）の概念とは同義ではない。洪水流出区域は、氾濫区域の一部をなし、洪水の流出のために必要なものであって、水が停滞し、又はゆるやかに流出する氾濫原とは異なる。氾濫区域とは、洪水の際に水体から河岸をのりこえてくる水に覆われるものである。それぞれの水体との具体的な関係から見て、接する地形及び閉塞状態を最大限に考慮に入れなければならない。必要な場合には、具体的に最高水位を測定しておかなければならない。なお、水体そのものは、洪水流出区域、氾濫区域のいずれの土地にも帰属するものではない。

(2) 各州は、氾濫区域を設定し、相当と認める法令を公布するものとする。氾濫区域のための特別の保全の制度の趣旨は、当該区域内で氾濫水の流出に支障のあるすべての行爲は、水行政庁の審査と認可に係らしめることにある。このような行爲としては、地盤のかき上げ、掘き、工作物の設置及び除去、樹木、灌木の植栽等があるが、これらについては、集団又は一団としてのみならず、個々の実態に即して判断すべきものである。旧プロイセン水法に見られたような洪水流出区域についての保全措置を氾濫区域についても付加することが、なお必要となるであろう。氾濫区域の適正な保全に資するものがあれば、これをさらに明確にして、予防措置を講じなければならない。その例としては、物件の堆積及び土地構成物件の除去がある。さらに、障害物を除去し、盛土を規制し、掘き跡地を埋め戻しさせ、又は土地利用を一定の線様のものに限るべきことを規定することも可能である。このよう

な規定は、状況責任・行為者責任に淵源する公共の危険を防止するための秩序行政上の措置に関するものであるから、所有権の問題には抵触しないものである。

この規定を受けた氾濫区域の制度は、各州法に存するが、北ドイツの低地部にあつて旧ハンザ自由都市として比較的高密度の土地利用がなされているブレーメン及びハンブルクの例を次に挙げる。

◎ブレーメン水法 (Bremlisches Wassergesetz 1962. 3. 13) 抄

第七八条 洪水時に危険をもたらす水体及びその支流について、上級水行政庁は、命令をもつて氾濫区域を設定するものとする。上級水行政庁は、当該区域設定を、洪水時の氾濫区域の一部に限定し、及び次条第二項に規定する行為のうち、洪水の流出に特別の影響のないものについて認可を要しないものとする事ができる。

2 前項の氾濫区域のうち、当該区域に滞在することが生命及び身体の危険を伴う区域については、特別危険氾濫区域<sup>(3)</sup>として設定することができる。

3 前項の区域においては、何人も、居住し、又は一〇月一日から四月三〇日までの期間中宿泊してはならない。

4 第二項の区域内に滞在する者は、次に掲げる義務を負う。

一 氾濫の危険に際して直ちに区域内の土地の明渡しを促進できるより遅滞なく退去すること。

二 行政庁の警報及び明渡しの手配の範囲内において、当該警報及び救助活動に協力すること。

第七九条 氾濫区域は、洪水の無害な流出を確保するために、空地として維持しなければならない。

2 氾濫区域内において、盛土、掘さく、建築物等の新築・改築又は植栽をしようとする者は、水行政庁の認可を受けなければならない。(中略) 当該認可は、洪水防禦上必要があり、又は条件若しくは負担によつて障害が防止され、若しくは除去されえないときには、これを拒否することができる。建築法の規定の適用は妨げないものとする。

第八〇条 水行政庁は、氾濫区域について、次に掲げる命令又は処分を行うことができる。

一 水の流出を妨げるおそれのある物件の除却

二 洪水の無害な流出を図るために必要とされる土地利用

三 盛土及び掘さくの事前規制

◎ハンブルク水法 (Hamburgisches Wassergesetz 1960. 6. 20) におけるブレーメン水法との主要な相違点

(一) 事情の変更により洪水防禦上の危険が生じた場合は、認可を取り消すことができる。

(二) 物件の堆積及び土地構成物件の除去を認可に係らしめる途を開いている。

(三) 氾濫区域内の居住及び宿泊の禁止は、「公共の安全及び秩序の保全に関する州法」(一九六六・三・一四)に基づき命令としてなされており、退去及び水防活動の義務の代りに、行政罰(一、〇〇〇DM以下)を科するのみである。

三 オーストリア

オーストリア連邦政府の当局者は、世界で最も自然災害の多い国は日本と自国であるとの認識の上に、特に水害・水面に近接する地域の管理について、進んだ政策をもっており、流出区域 (Abflusszonen) 及び氾濫区域 (Überflutungszonen) の概念規定は西ドイツにならいつつも(オーストリア水法 (Wassergesetz, 1959) 第三八条 第四七条) 次のような点で制度運用の妙を活かしている。

(1) 洪水流出区域は、技術的・財政的制約の故をもつて狭く限定することをせず、洪水調節のための遊水地として維持すべき区域を含めること。

(2) 流出区域及び氾濫区域の設定の意義は、単に水を貯留して流水をコントロールすることのみならず、水管理上の要請からも地下水を涵養するための領域を確保することにあること。

(3) 流出区域においては、許可を受けたものの外、一切の現状変更を禁止するが、氾濫区域にあつては、洪水による被害を最小限にするような土地利用を図るため、さらに次の三分を行つものとする。

- (a) 危険地帯 生命の保護・国民経済の観点から建築を禁止する。
- (b) 土地利用計画地帯 顕著な物的被害を防止する観点から建築を制限する。
- (c) 保全地帯 自然及び景観の保全の趣旨を加えた緑地・保養地とする。

これらの土地利用の制約についての基本的概念としては、土地は、安全性を求めて移動させることも増殖することもできず、また自然力からすべての生命・財産を守るための絶対的な防護は作れないものではあるが、土地需要の増大に伴い、現代人が危険を忘れることへの対応策として、土地所有権の社会連帯性の観点から、人々の生命と生活を守るための権利の制約が必要であるということである。

#### 四 米 国

米国における水害危険に関する土地利用規制の現状と法的な論点としては、次のようなものがある。<sup>(5)</sup>

- (1) 水害の観点から土地利用を規制する地方条例は余り普及していない。これを促進するための州の立法措置が必要である。
- (2) 一般的に判例は、土地利用規制が憲法上有効とされるためには、同様の条件にあるものを平等に扱うこと、良識的なデータに基づくものであること、土地利用の需要と水害の危険のバランスを図ること及びある範囲で私経済的な土地利用を許容するものであることを要求しているが、具体的判断はケースによつて異なる。
- (3) 一般的に判例は、他人の財産に損害を与えるようなもの、広く公共の福祉に反するもの及び詐欺的な不動産取引に係るものについての土地利用規制は支持するが、ある範囲で私経済的な土地利用を図ることが地域全体として適当であるものを規制することは、支持しない。オープンスペースとしての利用及び公共的利用は、取締規制(regulatory powers)によるべきものでなく、公物管理(domain powers)によるべきである。
- (4) 権限なくして規制することについて、判例は、急迫した危険があるときは一般的に認めている。また、土地の

価格(value of lands)が下がることについても容認することが多い。しかし自然の状態における土地の固有の価値(original price)をもえも奪つてしまふことのないような広範囲の利用プランが必要である。

(5) 規制プログラムの実施は、精度の高いデータの整備を前提とすべき場合と、具体的な土地利用案件をケースバイケースでチェックすべき場合と二通りある。裁判所は後者の場合も容認するであろう。また、線引きは、通常明確な地形地物をもつてなされるが、宅地内を横断することも判例の容認するところである。

(6) 包括的な氾濫原管理計画(flood-plain management plan)及び流域計画(watershed plan)は、規制のためにも、規制を伴わない洪水防禦工事のためにも必要である。ただし、判例は、規制区域のゾーニングマップが条例等の根拠により最小限度明確にされていなければならないとしている。

これらの一般的な問題のほか、水害に対応する土地利用規制の手法として極めてユニークなものに、一九六八年の国営水害保険法(National Flood Insurance Act)がある。この制度は、水害被災者の救済を目的としたものであることは勿論であるが、それと同時に危険負担の観点からの土地利用の転換を図らうとするものである。すなわち、一定の地域に水害保険制度を適用する前提として、地方自治体が適切な土地利用規制を実施することが必要とされる。国は、治水施設の整備事業の補助率に相当する率(概ね四分之三)の保険料補助を行うが、この補助は、危険を侵してまで家屋を新築する者には与えないという形で、施設計画との適合性も確保している。

我国においては、すでに昭和十三年に風水害保険の名の下に数社に事業免許が発せられているが、需給のアンバランス、逆選択、集積危険等の難問が障壁となり、単独保険としての運用を困難にしているため、わずかに他種保険との結合(地震担保、総合保険等)により、見舞金保険程度の実績があるのみである。米国のような水害保険制度を公共事業の補完策とするか、代替策とするか、また、土地利用規制の有効な手法となしうるか、将来一つの政策課題となるであろう。

## (追記)

水害への対応と土地利用規制の問題は、本質的に全国土をカバーすべきものであるため、政策学としても極めて複雑多岐にわたるものであり、これを体系的に把握する上での法的論点として少くとも次のような観点からの整理が必要とならう。

- (1) 国土保全と国土利用の価値の序列
- (2) 公物管理、地域規制及び一般的規制のそれぞれの妥当範囲
- (3) 特定の行政庁と地方自治体の権限分担
- (4) 公共の責任と個人の責任の合理的配分
- (5) 行政計画・行政手続の面からの見直し
- (6) 科学的な調査と行政サービスの意味づけ

本稿においては、筆者個人の最近の資料研究の一端を紹介するに止め、より体系的な検討は後日の機会に俟つこととした。

- (1) Flood Damage Prevention Planning in Developing Countries, Ad Hoc Group of Experts on Flood Damage Prevention, 1973. 10. 17.
- (2) 昭和四三年から四七年までの五ヶ年の一般災害の水害被害額は二五〇、一五九百万円と推計されている(四九年阪河川氾濫)。
- (3) 特別危険回避区域の設定に関する州令(一九六二・九・二五)においては、最高可能な水位に対して生命及び生活の危険を防護されるよう建築基準と適合したものである限り、すでに設置された建築物の取壊は除外されている。
- (4) Hochwasser, Muren, Lawinen. Bundesministerium für Land-und Forstwirtschaft. 1973.
- (5) Regulations for Flood-plains (part IV Common Legal Questions about a Regulatory Program), Kusler & Lee, 1972. 2.