

土地利用に関する河川行政上の論点整理

近藤 徹 H17.2.28.

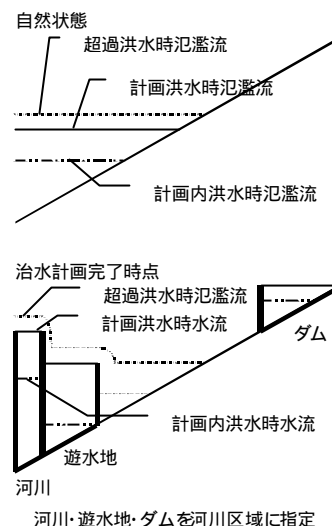
河川事業の技術的建前

河川改修事業担当の技術者は一般的には次の建前で治水計画を立案する。

河川区域を除くすべての土地を防御対象として完全治水とする（氾濫水流 0 にする）。防御できない土地は河川区域にして（買収するか、地役権補償するか）計画遊水地に転換する。

これらの判断は、何れも事業完成後の土地利用を前提に分類している。現実には治水事業が完成している事例は極めて少ない。完全治水となる予定の土地であっても事業未了に付き現状は氾濫状態に置かれている。

計画超過時の氾濫については判断しない。例え事業効果が 0 であっても止むを得ないとしている。その場合は既往最大洪水を対象にした計画規模に改定して、再び事業を実施する。



2. 補償理論における公共公益性

補償の理念は、国等が公共公益の目的で私人の土地を収用または使用するときは当該私人が受けるであろう損失分を補償しなければならないとする。

治水事業は、不特定多数の人の生命、財産を洪水氾濫から防御する目的(公共目的)で、治水施設を設置して管理することである。そのために私人の土地を使用規制することが必要となる場合には、私権制限による損失相当分を補償する。一般的には、当該土地を河川区域として買収(私権譲渡)もしくは地役権の設定(損失補償)を行う。

私権制限による損失はどのように計測されるべきか。一般的には河川区域に編入されたことにより土地取引等で損失が明らかなる場合において補償することになる。

現に河川周辺の氾濫常襲地帯の土地において、治水事業によって氾濫流の流速が増大した場合(河道となった)、湛水深が増大した場合(計画遊水地となった)は損失が明らかなので補償を行う。

土地収用法第六十八条（損失を補償すべき者）土地を収用し、又は使用することに因つて土地所有者及び関係人が受ける損失は、起業者が補償しなければならない。

公共補償基準要綱 第8条（土地の補償額算定の基本原則）取得する土地（土地の附加物を含む。以下同じ。）に対しては、正常な取引価格をもって補償するものとする。

第10条（所有権以外の権利の目的となっている土地に対する補償）土地に関する所有権以外の権利の目的となっている土地に対しては、当該権利がないものとして前3条の規定により算定した額から次節の規定により算定した当該権利の価格を控除した額をもって補償するものとする。

第11条（土地に関する所有権以外の権利の補償額算定の基本原則）消滅させる土地に関する所有権以外の権利に対しては、正常な取引価格（一般的に譲渡性のないものについては、土地の正常な取引における当該権利の有無による土地の価格の差額）をもって補償するものとする。

流速も湛水深も増大しない場合、当該土地が湛水するのは、全く自然的条件によるものであり、公共目的で使用規制されたとは言えない。従って損失が生じないから国等に補償の義務は生じない筈である。なお当該土地を宅地に転換する場合に自衛上高床式住宅または地盤の嵩上げを義務付ける規制は補償を必要としない筈である。

以上の考察から、完全治水の状態に出来なかったからという理由だけでは補償する義務はない。結局国等が所管する治水事業によって完全治水となる土地と、完全治水とならない土地があるという公平性の問題が残る。その公平性の判断基準は、少子高齢化、人口減の時代には、将来の土地利用増大を前提(今は大した利用価値がないが、将来完全治水となれば利用価値が大きくなる筈である)としてきた従来の治水事業のパラダイムに基づくものから、転換して土地利用規制と補償の理論を再検討する時期が到来している。

3．治水事業の歴史的経緯

近代以前においては地先防御の観点から、あるいは為政者の都合から治水対策が行われてきた。全国各地に残る輪中堤は地先防御の典型である。また利根川の東遷や木曾川御囲堤は為政者の都合から実施された。それに応じて土地利用規制、税制、生活様式も調和していったであろう。

明治期に淀川では上流滋賀県と下流大阪府と治水上の利害が対立し、その調整に当たった明治政府は明治 29(1896)年河川法を制定して治水事業を国の業務と位置付けて、水系一貫で治水計画を策定して実施することとした。急流河川の多い我が国では流量による水系一貫計画が採択された。

明治 43(1910)年第 1 次治水計画、大正 10(1921)年第 2 期治水計画、世界経済恐慌に対応して昭和 7(1932)年時局匡急事業により府県施工河川事業に国庫補助制度を創設し、対象を大川から中小河川へと拡大してきた。

また治水手法も、連続堤築造、遊水地、ダム、大規模放水路等多様化した。

我が国が人口 3,300 万人時代から 1 億 2,760 万人時代へ、世界有数の経済大国に発展するとともに、農地が大量に市街地に変貌して、治水事業も大都市圏から地方へ、大川から中小河川へ公平性に重点をおいて実施され、その恩恵を広く国土の隅々まで行き渡らせるように伸張してきた。その結果河川区域を除き全て完全治水を目指すパラダイムを持つに至った。

しかし現状では実施中の治水事業のうち完成した河川は極めて少なく、大半の河川は改修途上にある。現在でも今後へ残された事業費は莫大であり、完成するまでには極めて長大な時間を要するか、殆ど半永久に未完成と言わざるを得ない河川が多い状況である。

4．少子高齢化時代における治水のパラダイム

少子・高齢化時代を迎えると、他の公共事業と同様に国の治水事業投資にも限界が明らかになり多くを望めなくなる。これまでの完全治水を目指すパラダイムで治水事業を進め

る限り、殆どの治水施設が半製品のまま放置され、完成をあきらめざるを得ない河川が多くなることが予想される。これまで一貫して完全治水を目指してきた河川技術者のパラダイムを見直さなければならない時期が到来している。

限られた投資で真に防御すべき対象は何かを選択すること、選択された対象に集中投資をすること、他方で氾濫を許容する土地が残念ながら存置することを認めざるを得ない。他方高度成長期のような全国津々浦々都市化現象が進展することも予定されない。国土の変貌が緩やかであるとすれば、現在の国土を直視して優先して防御すべき対象は何か、それをどのように選択するか、総論賛成各論反対に成りがちの課題で地域社会のコンセンサスをどのように形成するか、時には大胆な割り切りも必要となるであろう。場合によっては法的な手続き規定が必要かもしれない。

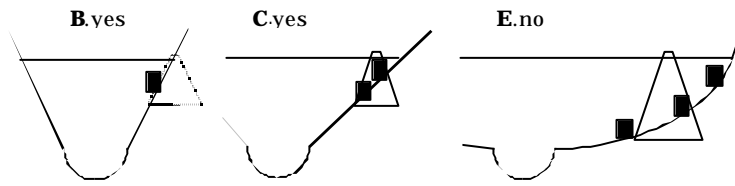
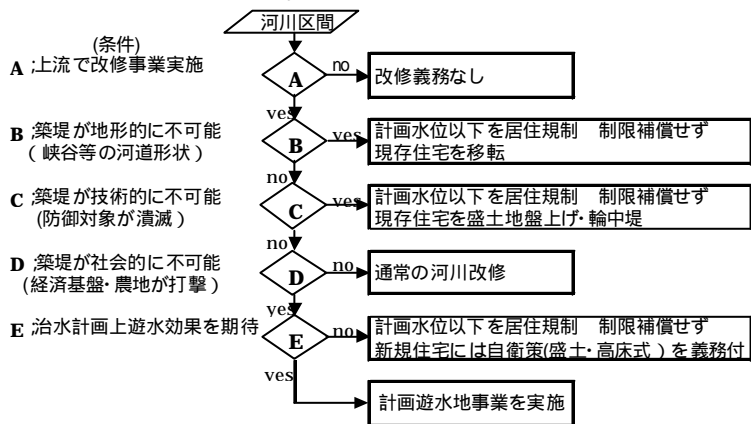
選択については、大川と中小河川、大都市圏の河川と地方生活圏の河川、市街地の河川区間と農地の河川区間等多くの視点が考えられる。大多数の国民のコンセンサスを得られるのはどのような視点かも十分検討しておかなければならない。現在市街地も、農地も全く同一の治水安全度で防御する建前であるが、検討する時期が到来している。

5. 治水対策の新たなメニュー

現在未完成の河川区間は、単に予算不足だけなのか、その区間の自然的・社会的条件で事業の進捗を阻む要因がなかったのか。治水安全度を確保する上で治水工事以外の手法がないのか。これらの検証を通じて新たな治水手法を探索することは意義がある。

1.A.yes の場合 阿武隈川丸森地区、球磨川坂本地区等

地形条件から築堤工事が不要で不可能な区間。規制区域は河川区域 3 号区域と同質同等の区域であるが、
 現行河川法施行令では指定できない。(出来るという節もある)現行河川法が工事法の性格が強く、築堤工事が行われていない区間では河川区域指定が出来ないためである。上流で河川改修が実施されている区間では、流下する洪水に上流改修で人為的に集水された水量が負荷されるため、河川管



理者には対応する義務が生じる。居住者には全くの自己責任とは言い難い側面がある。

解釈を明解にする上で河川法施行令を改定して追加する必要がある。現存住宅は河川事業で移転して非居住地域は新規居住を規制する。規制のための制限補償は所有者に実損が無いため補償せず。

2.C.yes の事例 肱川五郎丸地域、江の川島根県内上流地域

地形条件から技術基準通りの築堤工事を実施すれば、防御対象の宅地が潰滅する区間。現行水防災事業対象区域。計画高水位相当まで宅地に限って盛土または輪中堤。または家屋に限って移転。新たな土地利用規制制度を制定して残存区域は居住規制。規制のための制限補償は所有者に実損が無いため補償せず。

3.E.no の事例 由良川大江町地域、最上川本合海地域、雄物川強首地域

社会的条件から築堤すれば生活・生産基盤が潰滅する区間。住宅に限って輪中堤。新たな土地利用規制制度を制定して残存区域は居住規制。居住規制を含む土地利用規制制度としては建築基準法による災害危険区域指定制度と同等同質である。この場合市町村が条例により指定することになる。全国で災害危険区域を指定した事例は極めて少ない。その理由は、災害発生メカニズム、予想される災害の内容について、十分な知見が少ない市町村が、条例を制定するのが困難なのかもしれない。水害に関する技術的知見を充分有する河川管理者が市町村と協議して規制地域を指定する制度の方が合理的である。災害危険区域であれば無償で指定できるが、河川管理者が指定する場合は補償する必要が生じるのは不合理である。居住規制が損失であるとするれば、自衛策として一定水位以上に盛土するか高床式住居であれば許可する規制とすることも考えられる。

河川法第六条（河川区域）この法律において「河川区域」とは、次の各号に掲げる区域をいう。

- 一 河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地（河岸の土地を含み、洪水その他異常な天然現象により一時的に当該状況を呈している土地を除く。）の区域
- 二 河川管理施設の敷地である土地の区域
- 三 堤外の土地（政令で定めるこれに類する土地及び政令で定める遊水地を含む。第三項において同じ。）の区域のうち、第一号に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域

河川法施行令第一条（堤外の土地に類する土地等）河川法（以下「法」という。）第六条第一項第三号の政令で定める堤外の土地に類する土地は、次の各号に掲げる土地とする。

- 一 地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地又は当該土地若しくは堤防の対岸に存する土地
- 二 前号の土地と法第六条第一項第一号の土地との間に存する土地
- 三 ダムによつて貯留される流水の最高の水位における水面が土地に接する線によつて囲まれる地域内の土地

建築基準法第三十九条（災害危険区域）地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。

- 2 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、前項の条例で定める。