

【ポイント】

1. 水災害の激化と厳しい財政事情を踏まえると、浸水域等への土地利用規制といったソフトの対策が充実されるべき
2. 現状の制度の運用実態と諸外国の事例などを踏まえると、①規制の強度を下げる方法としての洪水保険などの活用、②補償を実施する手法としての「土地利用規制と連動した補償」と「維持保全型の収用事業」の2つが改善方向としてありえる。

1. はじめに

「土地総合研究」2023年夏号において、筆者は「水災害予防のための土地利用規制に関する法的評価（試案）一憲法理論・行政法理論を踏まえて一」（以下、「前稿」という。）を公表した。この論考は、近年創設された水災害予防のための土地利用規制が憲法理論、行政法理論からみて、適切に位置付けられることを説明したものである。ただし、具体的な実績などを踏まえた課題については、十分に論じていない。

本稿では、特に、浸水被害防止区域などの主に平地を対象にした水災害予防の土地利用規制制度に着目して、その改善方向を提案するものである。

2. 水災害予防のための土地利用規制の必要性

図1に示すとおり、近年の降雨の激甚化に伴って洪水リスクなどが高まっている一方で、厳しい財政制約から治水ストックを急激に拡充することが困難なことから、従来の河川整備等のハードによる水災害対応に加えて、土地利用規制等のソフト対策が重視されてきている。

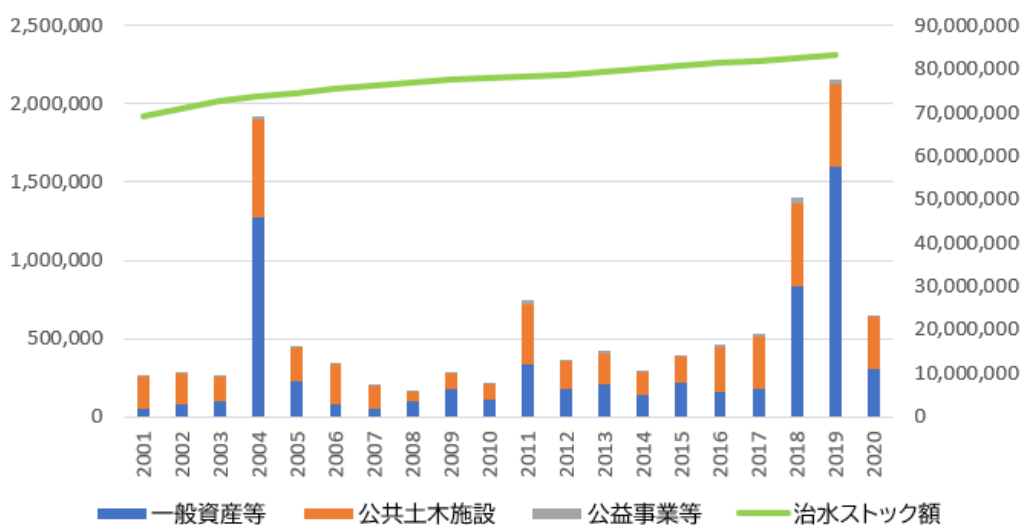


図1 近年の水害の被害額と治水ストック額の推移

（備考）令和2年水害統計調査（経年諸表）及び内閣府社会資本ストックデータ（2022）に基づき作成  
治水ストック額のメモリは右、水害被害額の目盛りは左である。

### 3. 水災害に対応した土地利用規制制度の概要と特徴

#### (1) 水災害に対応した土地利用規制制度の概要

水災害に対応した土地利用規制制度の概要は表1のとおりであり、現行法上9つが存在する。このうち、不動産取引における重要事項説明に係る区域公表等の効果をもつのみで具体的な土地利用制限の内容を含まない制度は通称でイエローゾーンといわれることから、表1でも黄色のセルで示しており、建築行為、開発行為に対する具体的な行為制限を含むものを、レッドゾーンと通称でいうことから、赤のセルで示している。

具体的な土地利用規制内容については、それぞれ市街化区域等の区分によっても異なる複雑なものであることから、詳細は前稿を参照されたい。今後の議論の簡素化のため本稿では表1の列Dから列Hに示すとおり、市街化区域を前提にして論じる

表1 水災害に対応した土地利用規制制度一覧及びその規制内容等

A イ対象 メ I 地区 ジ 区	B 制度名	C 公共事業との 一体性	D 土地利用規制等(市街化区域の場合)					I 実績	
			区域公表等	開発行為 禁止	開発行為 技術基準 適用	建築行為禁止	建築行為 技術基準 適用		
1	急傾斜地崩壊危険区域	有	○	○				不明	
2	傾斜地 地すべり防止区域	有	○	○				全体は不明(農林水産省農村振興局所管分1983地区、112267.9ha)	
3	土砂災害警戒区域	無	○					指定区域数 687902地区	
4	土砂災害特別警戒区域	無	○	○	○		○	指定地区数 589548地区	
5	浸水想定区域	無	○					不明	
6	平地 浸水被害防止区域	無	○	○	○		○	ゼロ?	
7	津波災害警戒区域	無	○					466市町村	
8	津波災害特別警戒区域	無	○		○		○	1(伊豆市)	
9	その他 災害危険区域	無/有	○	○			△	△	22141箇所(うち、東日本大震災被災地14市町村)

(備考)○は、法律上、該当する規定があることを意味する。△は法律上は詳細な規定はないものの条例によって定めることができる、ということの意味する。

実績の列の不明とは、国土交通省等関係省庁のHP上では確認することができなかったという趣旨である。

黄色のセルは、区域公表等のみで具体的な土地利用規制がない制度を、通称イエローゾーンと呼ぶことから、それに該当する制度を示し、赤のセルは、具体的な土地利用規制がある制度を、通称レッドゾーンと呼ぶことから、それに該当する制度を示している。なお、緑は特徴のある部分を示している。

#### (2) 水災害に対応した土地利用規制の特徴

傾斜地を対象にしている急傾斜地崩壊危険区域、地すべり防止区域、土砂災害警戒区域については、列Eで示すとおり、いずれも開発行為の禁止規制があるのに対して、平地を前提にしている浸水被害防災区域と津波災害特別警戒区域のうち、後者は開発行為の禁止規定は存在せず、盛土などの開発行為の技術基準が適用されるだけになっている。

災害危険区域については、開発行為禁止に加えて、内容は条例に委ねているものの、唯一、建築行為の禁止が可能となっている。

その実績、特に、具体的な規制内容のあるレッドゾーンの実績をみると、傾斜地の規制については、実績が相当数見られるものの、平地を前提にしている、浸水被害防止区域、津波災害特別警戒区域については、前者が2019年創設、後者が2011年創設と比較的新しい制度であることは留意しつつも、その実績が乏しいことが確認できる。

### (3) 水災害に対応した土地利用規制の実績から推察できる論点

法学においては、土地利用規制を含む人権制約の根拠として、他者に対する危害の防災のための規制であること（他者加害原則）が該当する必要がある、逆にいえば、本人のために役に立つという理由での制限（パターンリスティックな制限）は認められないとする。

図4の上段のイメージ図で明らかなおおり、土砂災害が想定されるような斜面地での宅地開発及び住宅建設は、それに伴って周辺の地権者の土砂災害等のリスクを増大させることは明らかである。

これに対して、図2の下段のイメージ図で示すとおり、堤防からの溢水や破堤は、浸水想定区域で宅地開発や住宅建設をした場合であっても、破堤等のリスクを増大させるわけではない。

後者の点はより厳密に言えば、浸水想定区域での宅地開発及び住宅建設は、従前の土地が農地であった場合には、宅地化に伴って下流域への水の流出を増やすことによって間接的に下流域の破堤等のリスクを増大させる可能性はある。ただし、従前の土地が既に宅地になっていた場合には、再度の宅地開発を行っても下流域での破堤等のリスクを増大させる可能性はない。

また、津波の被害については、津波被害が想定される区域での宅地開発及び住宅建設とは全く関係なく津波は発生することから、当該宅地開発等によって津波被害のリスクを増大させることは想定できない。

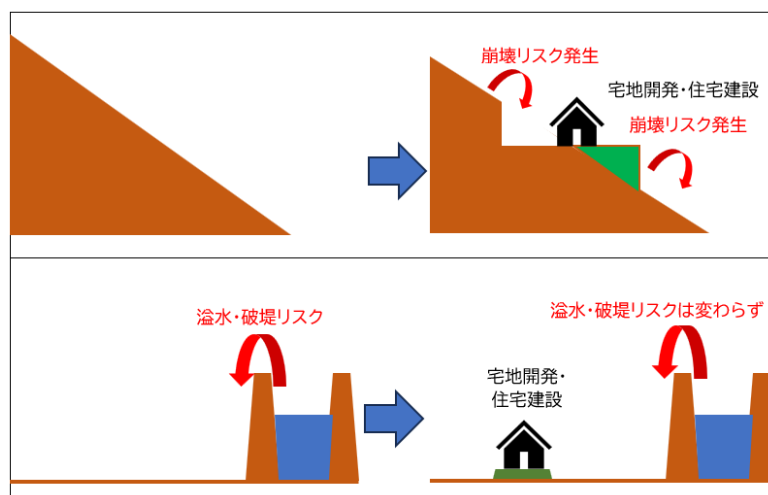


図2 斜面地と平地での土地利用規制と他者加害のイメージ

以上の点から、図3に示すとおり、法学理論からいうところの「他者加害原則」（＝パターナリスティックな制約でないこと）という観点からは、斜面地を対象とする土砂災害特別警戒区域が一番説明しやすく、その次が浸水被害防止区域、一番説明しにくいのが津波災害特別警戒区域となる。

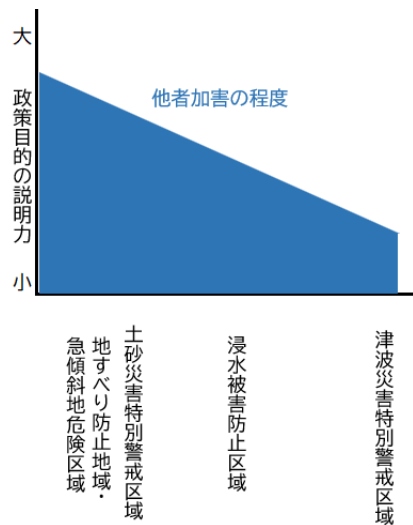


図3 水災害に対応した土地利用制限と他者加害原則

法制度の設計上、津波災害特別警戒区域は、表1の行8列Fのとおり、他の制度と異なり、開発許可禁止の制限を導入せず、開発許可の技術基準適用（盛土等）のみにしている点は、上記の法理論とも整合的である。

また、実際に地元土地利用規制導入の理解をえる場合においても、当然のことながら、「自分は自由にその土地を開発したい」と主張する地権者が存在する。その際に、「他者加害原則」に基づいて、「あなたが自由に開発したら、まわりの人が迷惑する、リスクが発生する」と説明できる制度の方が地権者の説得が容易であることが想定される。この「他者加害原則」が説明しにくい、又は説明できない、平地での土地利用規制（浸水被害防止区域と津波災害特別警戒区域）については、表1の列Iに示すとおり、ほとんど実績がないこととも整合すると思われる。

#### 4. 浸水域への土地利用規制の改善方向

##### (1) 浸水域への土地利用規制等の改善の必要性

3(3)で述べたとおり、河川からの溢水、破堤などに対応した浸水域への土地利用規制、即ち、浸水被害防止区域は、他者侵害原則から説明するのが難しく、同時に、住民からすると自由に土地を利用したいという意向に対して、土地利用規制でその意向を抑制する理屈がわかりにくい側面がある。

一方で、表2で示すとおり、市街化区域内の人口のうち想定最大規模の浸水想定区域内には3割以上の人口が住んでいるなど、浸水想定区域内に多数の人口が住んでいるなかで、住民を説得しながら、水災害に対応した土地利用規制等のソフト対策を講じることが一層、必要である。

よって、以下では、他の水災害に対応した土地利用規制と比較しながら、洪水に対応した土地利用規制の改善方針について論じる。

表 2 浸水想定区域内の人口

	計画規模	想定最大規模	総人口
都市計画区域	18,885,416 (16.1%)	37,290,114 (31.7%)	117,474,895 (100.0%)
市街化区域	13,823,923 (17.2%)	28,052,798 (34.8%)	80,593,809 (100.0%)
市街化調整区域	2,778,254 (15.7%)	4,831,531 (27.3%)	17,729,899 (100.0%)
非線引き都市計画区域	2,283,239 (11.9%)	4,405,786 (23.0%)	19,151,187 (100.0%)
都市計画区域外	1,112,890 (12.8%)	1,499,880 (17.3%)	8,671,204 (100.0%)

(備考)「土地総合研究」2023 年秋号の白川慧一論考参照

## (2) 浸水域への土地利用規制等に関する改善の視点

表 1 の実績をみると、行 3、行 5、行 7 のいわゆるイエローゾーンは、リスクのある区域を公示して土地取引の際の重要事項説明で説明するのみの制約であり、規制が弱いことを踏まえて、実績が相当数あがっている。

一方で、後述のとおり、表 1 の行 9 の災害危険区域は、行 9 列 G に示すとおり建築禁止も可能であり最も厳しい制限内容を持っているにもかかわらず、行 9 列 I に示すとおり東日本大震災の際には、一定程度の金銭補償を行うことによって実績が挙がってきている。

以上の実勢を踏まえると、浸水被害防止区域を代表とする浸水域への土地利用規制について、住民等の理解を得て一層活用する視点が、規制の強度と金銭補償にある可能性がある。よって、以下では、浸水被害防止区域とその他の関係する土地利用規制についての「制限の強度」とそれを緩和する金銭的な補償という観点から、大まかに全体像を示す。

そのイメージを図 4 及び図 5 で示す。

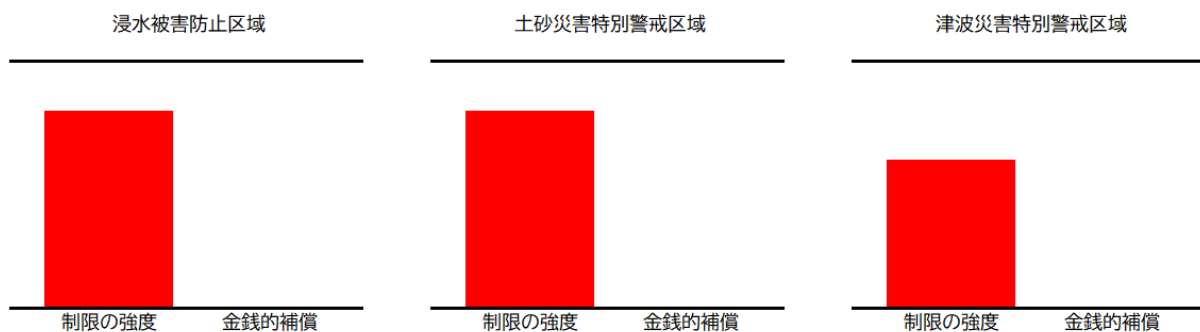


図 4 浸水被害防止区域とその他の土地利用規制に関する規制の強度と金銭的補償

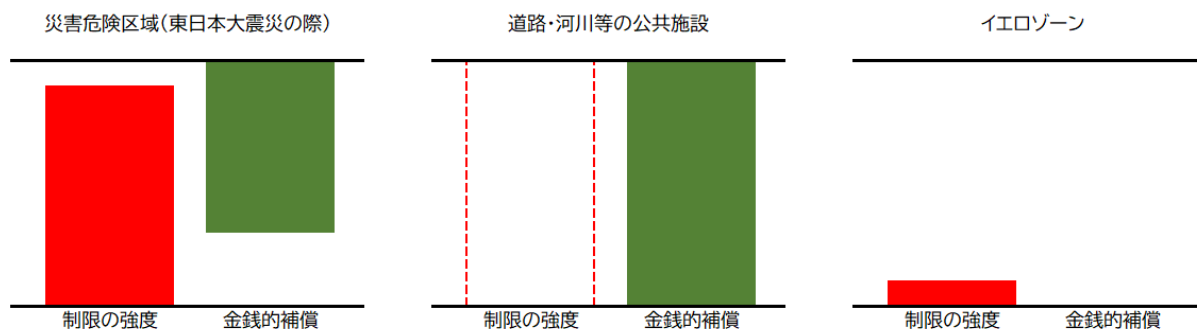


図5 東日本大震災時の災害危険区域、道路河川等の公共施設等の規制の強度と金銭的補償

図4に示すとおり、浸水被害防止区域と土砂災害特別警戒区域の規制強度は表1に示すとおり、ほぼ同一である。これに対して、津波災害特別警戒区域は宅地開発にあたって禁止ではなく技術的基準適用になっており、浸水被害防止区域よりはやや規制の強度は小さい。これが図4の赤の棒の長さの違いである。

これに対して、金銭的補償はこれらの土地利用規制に対して一切行われないので、ゼロになっている。

金銭的補償がない前提では、津波防災特別警戒区域のように開発行為の禁止を削除するといった若干の規制の強度の軽減では、津波防災特別警戒区域の実績が1市に止まっていることからみて、活用の大幅に拡大することは期待しにくい。

図5の左は東日本大震災の際の災害危険区域のイメージである。東日本大震災の復興時には、災害危険区域は防災集団移転促進事業という従前の宅地等を高台の住宅地に移転するための事業の要件として指定され、津波に被災した土地の従前価格の7から8割の価格で買収を行っている。これは、災害危険区域で建築禁止等の制限に対する補償とは法制的には位置付けられていないものの、従前地の補償ではないものの、従前地権者からみれば補償的機能を果たしたことは否定できない。

次に図5の真ん中の図は、道路、河川等の公共施設を整備する場合である。これ自体は水災害対応の土地利用規制とは別のカテゴリーのように見えるが、観念的には河川区域を広げて収用事業として土地を買収するケースは、現実に住民の理解をえて多数の地区で実施されていることから、対象事例として示している。この収用事業の場合には、従前の地権者に対しては同等の代替地を取得できる金額を補償（法学ではこれを「完全補償」という。）していることを緑の棒で示している。なお、規制の強度はそもそも完全補償をえて売却してしまうことから、実質は存在しないので、これを赤の点線で示している。

なお、図5の災害危険区域と道路河川等の公共施設は金銭的補償をすることで似た実態を示すが、災害危険区域の方は「今後の建築については禁止する等の土地利用規制は受け入れたうえで土地を保有し続けることを許容する」のに対して、道路河川等の公共施設の場合には、「全ての地権者の土地を買収する」という点に違いがある。この点は後の改善方針を検討する際に論点になる。

図5の右側はイエローゾーンで、規制の程度は小さく、また金銭的補償は存在しないことを示している。

図5で示した、実績があがっている災害危険区域や公共施設、イエローゾーンを踏まえると、図4で示した浸水被害防止区域などの浸水域への土地利用規制について、改善する方針としては、①イエローゾーンに準じて、赤の棒を短くして規制強度を下げるか、②災害危険区域、又は道路河川等の公共施設に準じて、金銭的補償を行うか、の2つの可能性がありうる。

### **(3) 浸水域への土地利用規制の改善の方向**

#### **①規制強度を下げる方向**

現状でのイエローゾーンによる区域等の公表・周知と、開発行為等への規制の中間的な制限制度については、観念的には多種多様なものが考えられるが、諸外国で試みられている仕組みとしては、「洪水保険」がある。

表3で示すとおり、一定の区域に強制的に洪水保険の加入を義務付ける方法から、保険料に差をつける方法など、さまざまな実例がある。

我が国では、地震保険以外は政府が関与せず民間会社による、任意の損害保険で対応しているが、洪水リスクの高い区域に連動した保険については、政策的な課題と考える。

なお、土地利用規制の強度を緩和する可能性としては、より多くの手法があると思われる。

表3 諸外国の洪水保険制度の概要

保障制度 (名称)	イギリス洪水再保険制度 (Flood Re)	フランス・巨大自然災害保険制度 (Cat Nat)	ドイツ (洪水保険)	アメリカ・連邦洪水保険制度 (NFIP)	フロリダ州ハリケーン災害基金 (FHCF)	カリフォルニア州地震保険制度 (CEA)	ニュージーランド・地震保険制度 (EQC)	トルコ・地震保険ルール (TCIP)
概要	洪水リスクの高い地域での洪水補償の購入可能性を高めるため、2016年4月に発足した個人向け洪水保険の再保険基金 (2013年6月に期限切れの「洪水補償を提供するための原則書」に替わる制度)	1981年の大洪水を契機に、1982年に官民連携による自然災害保険制度 (Cat Nat) が設立。洪水・地震等、政府が個別に認定した自然災害について適用。	(民間の保険のみ)	1965年のハリケーン被害を契機として、自治体の防災対策を通じた洪水被害軽減と合わせて、連邦の政府機関の保険による補償提供を目的に1968年創設	ハリケーンアンドリュース(1992)の巨額損害を受け、フロリダ州の居住用財産保険の入手・購入可能性を維持するために設立された再保険制度	1994年のノースリッジ地震発生後の多くの保険会社の地震保険の販売停止を受け、地震保険の入手可能性を確保するため、カリフォルニア地震公社 (CEA) が設立され、地震保険の引受け開始	過去の大規模地震を契機に、民間の火災保険に加入した場合に強制付帯する地震・戦争保険制度が1944年に創設。1993年に非居住物件・戦争危険が除外され現行の地震保険制度。	従来、充実した政府補償により1999年の大地震まで民間の地震保険の加入率は3%であったが、巨額の復興財政負担となったことから世界銀行と協力して2000年にTCIPを立ち上げ、強制保険制度開始
引受責任主体	保険業界が管理・運営する再保険基金 (Flood Re)	引受責任は各保険会社。制度の管理・運営事務は委託を受けた国営の再保険中央金庫 (CCR) が実施	(各民間保険会社)	連邦の政府機関である連邦緊急事態管理庁 (FEMA) が保険引受責任	フロリダ州管理委員会 (SBA) によって管理・運営される基金	民間保険会社から資本拠出を受けて設立されたカリフォルニア地震公社	政府設立の特殊法人である地震委員会 (EQC)	強制的地震保険を提供するために設立された非営利公共企業体 (TCIP)
政府関与	ファンドの準備段階で特別な損失があった場合にのみ、借款で政府から貸付を付与することが可能	Cat Nat は、民間元受会社からCCRに出再が可能で、CCRの再保険スキームには政府から無制限の財政保証	なし (保険と無関係に事後的な被災者への財政拠出が行われてきた)	収支がマイナスの場合に一定金額限度で財務省から借り入れが可能	基金は法人税・州保険料税等の免税措置を受けているが政府による出資や保証はない	法人税・州保険料税免除等の優遇措置は受けているが、政府からの直接的な財政支援は受けていない	政府がEQCの約定補償額に対して無制限の支払保証	TCIPの保険金支払限度額はUS\$30億に定められており、契約者への保険金支払額が不足する場合は政府が保証
加入・契約方法	民間保険会社の住宅保険等の基本補償に洪水補償は組み込まれているが、保険料上限値を超える契約分をFlood Reに出再	民間保険会社が提供する住宅保険等の財物保険に強制付帯	風災・雹災を除き、自然災害はドイツでは特約の任意付帯により担保	防災・減災対策を実施している自治体の住民が加入可 (任意加入)	州内の財産保険の引受を行う全ての保険会社との再保険契約に基づき、保険会社の損害保有額の超過額を支払う再保険契約	民間保険会社の住宅用財産保険に任意付帯 CEAの地震保険を販売するか、各社独自の地震保険を販売するかは自由 CEAのシェアは70%程度	民間保険会社の火災保険に加入する場合に強制付帯 (建物1契約上限10万NZドル (約800万円)) 民間の保険会社の上乗せ地震保険も付帯率が高い	特定の地方自治体内 (都市部) の住宅がTCIP地震保険に強制加入 (単体加入) その他の物件は任意加入
料率	各保険会社がリスクベースで算出するが、地方税の課税帯ごとに保険料の上限値が設定される	財物保険の保険料に上乗せされるCat Natの保険料は主契約保険料の12% (一律 (自動車を除く))	ドイツ保険協会が提供するリスク算定ツールにより、リスクゾーンを4段階に分類し、ゾーンごとにリスクベースで算出	FEMAが作成する洪水危険のゾニングマップに基づいて各保険会社が算出	各保険会社の保有契約情報に基づくが、民間再保険の3分の1から4分の1の水準	地震損害評価モデルを用いたリスク評価を踏まえ、地域・構造・建築年・基礎・建物階層により区分	保険金額に対し一律1.5% (2010年からのカンタベリー地震を受け、2012年2月、0.5%から引き上げ)	財務省によって定められ、等区分 (5区分) および構造区分 (3区分) に分類

(備考) 内閣府保険・共済による災害への備えの促進に関する検討会 (2017年1月20日) での (一社) JA 共済総合研究所提出資料から抜粋

## ②金銭的補償を行う方向

金銭的補償を行う場合には、a) 既述の災害危険区域のように土地利用規制に伴って、その制約内容に見合った補償を行う方法と、b) 道路河川等の公共施設のように収用事業として買取する方式がありうる。

前者の災害危険区域は既に日本で存在するが、後者の収用事業を浸水域の浸水が想定される区域に対して適用する法的枠組みは日本では存在しない。

しかし、表4に示すとおり、諸外国では、それほど実績はないようだが、現状を保全して宅地開発等を抑制するために収用事業を用いる制度が存在する。



表 4 諸外国の維持保全型の収用事業の例と関連する論点

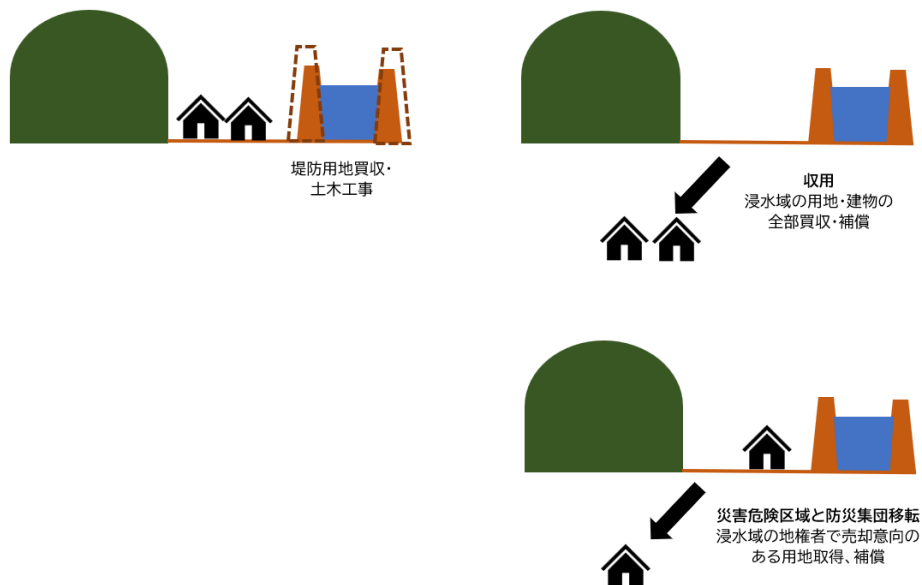
	憲法の規定	収用手続	維持管理型の収用事業に関する議論	強度の土地利用規制を収用と考える議論
アメリカ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修正第5条: 何人も、正当な補償なく、私有する財産を公共のために徴収されない。</li> <li>・修正第14条の解釈(選択的組み込みの原則)によって、州にも適用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・収用を行う主体(連邦政府、州政府、地方自治体政府等またはそこから権限委譲を受けた主体)が収用を宣言</li> <li>・裁判所での正当な補償の算定手続</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・超過収用という観点から、保護理論(Protective Theory)として整理されている。</li> <li>・貯水池の保護のための収用</li> <li>・交通施設の保護のための収用など(小高剛『比較インフラ法研究』211頁-212頁)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・湿地帯などの開発規制を、規制的土地収用かどうかで争う事件が、近年増えてきている。ただし、収用と認める要件は厳格。(中村孝一郎「二〇世紀以降の土地利用規制における規制的収用法理」(南山法学28巻4号。(2005))</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>・米国の東部の州では自然災害対応で収用制度を一部活用(Pace Environmental Law Review, Volume 33, Issue 2 Winter 2016)</li> </ul>	
イギリス		<ul style="list-style-type: none"> <li>・収用権限は個別法に規定</li> <li>・国、公共団体が収用命令の公告縦覧</li> <li>・補償額が折り合わないときは、土地審判所が裁定</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市農村計画法第102条に既存建築物の利用禁止、用途変更命令などの規定あり。</li> <li>・この場合には補償が必要だが、実績なし(吉田恭ほか「イギリスにおける水害土地利用規制・誘導と関係諸制度に関する研究」(都市計画No45-1, 2010年4月)</li> </ul>
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第五共和国憲法前文</li> <li>・1789年宣言</li> <li>・第17条 所有は神聖かつ不可侵の権利であり、何人も、適法に確認された公の必要が明白に要求する場合で、かつ、正当かつ事前の補償のもとでなければ、これを奪われない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政庁による公益認定(対象事業は法定化せず)</li> <li>・司法裁判所による収用命令</li> <li>・司法裁判所による補償額決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●環境法典L561-1条</li> <li>1項 地盤の変動、地下空洞または泥灰岩採石場を原因とする地盤の沈下、雪崩、急流または急速な水位の上昇を伴う増水、海水による浸水の危険により人命(vies humaines)が著しく脅かされる場合であつて、住民を防護し保護する手段にかかる費用が収用の補償にかかる費用よりも高いと認められるときには、国は、国が当該危険のある物件の収用を行うことにつき、またコミュニティ又はコミュニティの団体が同様の収用を求めることにつき、公用収用法典に定められた条件の下で公益性があると宣言することができる。(福重さと子『岡山大学法学会雑誌』第68巻第3・4号(2019年3月))</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災型土地利用規制(ppr)がかかっている区域で、土地が収用又は任意買収された場合には、大規模自然災害予防基金(パルニエファンド)が補償に活用される。(吉田恭ほか「フランスにおけるpprを中心とした防災型土地利用規制に関する研究」(都市計画No46-1, 2011年4月))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災型土地利用規制(ppr)では補償は行われぬ。</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>・自然災害のための収用は他に方法がなく、費用が一番低くなる場合(例えば、災害保全と住民保護の費用が、災害危険区域から住民を避難させるための土地収用の費用よりも高い場合に認められる。(奥田和子「都市計画法における日本とフランスの災害防止策の比較について」(横浜法学23-3))</li> </ul>	
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツ基本法</li> <li>・第14条[所有権・相続権・公用収用]</li> <li>(1) 所有権および相続権は、保障する。その内容および限界は、法律で定める。</li> <li>(2) 所有権には義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである。</li> <li>(3) 公用収用は、公共の福祉のためにのみ許される。公用収用は、法律により、または、補償の方法および程度を規律する法律の根拠に基づいてのみ、行うことが許される。その補償は、公共の利益および関係者の利益を正当に衡量して、定めるものとする。補償の額につき争いのあるときは、正規の裁判所で争う途が開かれている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦建設法典第5章</li> <li>・上級官庁が収用決定機関</li> <li>・任意協議の前置</li> <li>・収用決定</li> <li>・収用法議</li> <li>・補償額の裁判所への供託と裁判所による配分</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦建設法典第40条</li> <li>・保護エリア、降水の浸透エリア、開発が行われなくされたエリアについては、所有者からの買い取り請求を認める。</li> </ul>

この諸外国の実態を踏まえると、上記 a) の水災害対応の土地利用規制に一定の補償を行い手法に加えて、維持保全のための収用事業も制度の改善方向の 1 つの選択肢となると考える。

また、その際には、表 4 のフランスの収用の際の要件で示されているとおり、維持保全のための土地収用が一番安価なる場合という視点が重要と考える。

そもそもの水災害に対応した土地利用規制を検討する背景の 1 つとしては厳しい財政事情があることから、従前の堤防かさ上げ等の事業よりも周辺地を買収した方が安価であるという視点は重要であり、この視点は、同時に、土地利用規制に対して一定の補償を行う場合の補償額の限度としても作用するものとする。

なお、災害危険区域等のように土地利用規制に一定の補償を行う場合と、維持保全のための収用事業の場合は、上記の費用効率性条件を満たした上では、違いは、「対象地区での従前地権者の土地保有及び従前どおりの利用自体を禁止するかどうか」である。換言すれば、土地利用規制に一定の補償を行う場合には、当該補償を受けずに従前どおりの利用、例えば、住宅としての利用を続けることを許容するのに対して、維持保全型の収用事業は最終的には強制力をもってすべての土地について、水害防止のための利用、例えば、農地や原野としての利用を徹底することができるという点に、違いがある。この点をイメージ図で示したのが図 6 である。



## 5. とりあえずのまとめ

以上の議論からみて、洪水などによる浸水域への土地利用規制等のソフト対策としては、

- ①規制の強度を下げる方向として、洪水保険等とより規制強度の低い施策とのリンクの可能性
- ②金銭的補償を行う方向としては、従前の事業よりも費用が下がる条件つきで、災害危険区域等の規制に対応した補償をする可能性と、浸水域を収用事業として買収する可能性

について指摘してきたところである。

ただし、論じられていない論点は、予算化、法制化に伴う実務家からの課題は別にしても、まだ、以下の項目など論理的にも整理すべきものが残っている。これらについては、引き続き研究課題とした。

- ①住民等の理解を得るという観点からは、従来は堤防のかさ上げ等の行政主体側の対応で洪水対策をしてきたのに対して、財政事情等の行政側の都合から、一定の制約を住民等に新たに求めること自体について、理解を得にくいのではないか、という、政策変更に伴う論点
- ②法学でいうところの「他者加害原則」がゼロから百かの割り切った整理だとすれば、「洪水や津波による浸水域への土地利用規制はそもそも認められないのではないか」という議論に対して、本来の政策パッケージ充実の観点からグラジュエーションのある政策提案をすることへの適切な反論
- ③仮に、費用比較によって維持保全型の収用事業や土地利用規制に対する一定の補償が位置付けられるとしても、従来の河川事業が河川管理者である国又は都道府県であり、浸水域の買収、又は土地利用規制とその補償は基礎的自治体である市町村の可能性が高く、その場合における行政主体の違いを乗り越える費用比較などの手法

(佐々木晶二)