

新潟県中越地震による芋川河道閉塞対策事業に伴う用地取得

湯沢砂防事務所 用地課長 藤沢宏行
○専門員 大倉徹也

1. はじめに

平成 16 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震は、中山間地域に甚大な被害をもたらした。都市直下型地震と言われた阪神淡路大震災とは被害の様相が異なる。阪神大震災は建物、交通網の被災が顕著であったが、地形が大きく変化してはいない。一方、中越地震は地盤の軟弱な中山間地域を震源とし発生したため、中山間地域各所で地すべりが発生し、地震前とは大幅に地形を変化させている。被災したのは建物にとどまらず、その基礎となる地盤が壊された地震であったと言える。道路、水田、養鯉池はその地盤に定着しており、それらは壊滅的な被災を受けた。

今回、湯沢砂防事務所が担当した芋川河道閉塞対策事業において、用地買収を実施するにあたり、問題となった事項を挙げ、種々の制約の中でいかに処理したかについて、山古志村（現長岡市）木籠地区を例にして整理する。今後中山間地域で災害が発生した際の対応の一例として参考となれば幸いである。

2. 東竹沢地区河道閉塞

地震発生直後、山古志村東竹沢を流れる芋川左岸の斜面において、大規模な地すべりが発生し、芋川の河道を覆った。流れを堰き止められた流水は時間経過とともに徐々に湛水し、上流部にある木籠集落を水没させ、もし越流すれば決壊し土石流が発生する恐れがある緊急事態となった。山古志村における砂防事業は新潟県の管轄であったが、新潟県知事からの要請により、直轄砂防災害関連緊急事業として湯沢砂防事務所がその対策工事を引継ぎ、自然越流を防ぐべくポンプによる強制排水を実施し水位を下げ、また融雪出水に備えた仮排水路を設置する対策を講じた。

3. 緊急的な土地使用

通常の砂防事業であれば、まず地元住民に対して事業計画の説明を実施し、用地測量において事業範囲及び所有者を確定させ、売買契約を締結し土地の引渡を受けた後に工事に着手する。この用地買収のプロセスには通常であれば早くとも半年近くの期間を要する。

しかしながら、山古志村全村に避難指示が出される程の災害において、短期間のうちに被災している広大な面積すべての権利関係を調べ、土地の使用について権利者全員の了解を得ることは現実的に不可能である。

土地を緊急使用をする際の根拠となる法令を、災害対策基本法、砂防法 23 条、土地収用法 122 条を根拠とすれば、万が一地権者に土地の無断使用を理由に工事中止を求められた場合、手続きに不備があったとしても、緊急的な事情があったとして、違法性を免れる

と整理づけた。しかしこれは緊急工事に関する整理であり、恒久的な対策事業について、用地買収を完了しないまま工事着手している状況については、少なからず問題があると思われる。避難している住民を対象に説明会を開催し、工事着手について一応の了解を得ているが、万が一不在地主等から工事の中止を求められた場合、対応に苦慮することが予想された。幸いにもこのような案件はなく、砂防施設は完成しているが、未だ用地買収がすべて完了していない状況である。用地買収の進捗が阻まれる理由の一端を次章に述べる。

4. 中山間地域における用地調査

事業計画範囲が明確となっていない段階ではあったが、土地の所有者を確定させるために、事業影響範囲となる可能性を持つ範囲において、土地境界及び権利者を確認するべく用地測量を発注した。そこで山古志の特殊性が浮き彫りにされた。

4.1 公図の不備

不動産の権利に関する情報を管理する法務局には、一般的に地番の記載された地図及び登記簿が備え付けられている。国土調査が実施されている地域の地図は座標を有しており、比較的精度が高い。また、国土調査が実施されていない区域でも、明治時代から地租徴収の基礎となっていた土地台帳附属地図が税務署から移管され公図として備え付けられている。だが山古志の多くの地区については法務局に公図は備え付けられておらず、登記簿があるのみであった。役場には談合図と呼ばれる図面が保管してあったが、その精度はきわめて低いものであり、分筆線も記載されておらず、登記簿に記載された地番の所在を推定することが難しい。

さらに一方、現地は地盤変動により土砂崩落や土砂堆積が発生し、さらには河道閉塞により水没している箇所もあり、かつての地形が大きく変貌している。地域住民が仮設住宅に避難している状況の中、危険箇所の多く残る被災地において、現地立会によってそれぞれの境界を特定することは困難であると思われた。ところが震災前の平成 10 年に山古志村を撮影した航空写真が存在していたため、歪みを補正するオルソ処理をすることにより、談合図の配置を参考にして、航空写真上で何度も調整を繰り返し、地元と協議しながら境界確認作業をすることができた。

4.2 登記の省略

山古志村では個人間の土地取引の際に、所有権移転登記を行わない場合が多い。これは取引価格と比較した登記費用が高額であることや、登記をしなくとも第三者に権利を主張される恐れが少ない地域性が理由であると推測される。このため、登記名義人が真の所有者であるとは限らず、地元関係者からの聞き取りをした上で実際の所有者を特定する作業が必要となった。

また、同様に相続登記もなされないことも多く、登記名義人が死亡している場合は、推定相続人を調査するために戸籍調査をしなければならない。明治生まれの人が名義人であった場合、法定相続人の数は膨大になる。所有権移転登記の前提となる相続登記をするためには法定相続人全員の協議が必要となるため、相続人同士の間人間関係もあり、全員の了解を得ることが難しい事例もある。

登記名義人ではない真の所有者と契約する場合でも、登記名義人からは移転を承諾する書類を得なければならなかった。本来国土交通省に名義変更する前に、真の所有者に移転登記する必要がある、整理が非常に難しかった。

その他、県道、村道として供用されていた公道に個人名義が数多く残っていることも判明した。この場合も真の所有者は新潟県や長岡市となる。

5. 用地補償

山古志における県や村での公共事業においては、地目毎に設定された統一的単価にて用地買収がなされるのが慣例となっていた。この慣例的な地目別の単価を無視した価格を設定すれば他の起業者に影響を与えると思われたが、取引事例比較により土地評価を行ったところ、標準地の価格は概ね慣例的な単価に近似するものとなった。

5.1 土地価格

土地価格の算定にあたっては、地震前の地目を判定した上で、復旧に要する費用を控除する方法を選択した。復旧に要する費用を算定するに当たり、農地及び養鯉池については、復旧費用の補助金が得られることも考慮した。

5.2 物件移転料

水没した木籠集落内の建物が堆砂敷地となる計画が策定されたことにより、建物移転料を補償することとなったが、建物は地震により被災している上に、河道閉塞により一旦は水没している。建物移転料を積算するに当たり、被災している部位については減価し、効用を果たしていないものを補償しないのは当然のことであるが、その物件の被災状況をいつ時点で確定させるべきなのかが問題となった。本来、契約時点の状態が物件移転料積算の基礎となるため、仮に契約の前に火事で建物が焼失した場合には補償金は支払えないことになる。

ポンプ排水の継続により水没した集落が一旦は露わになったが、仮排水路が完成したため、ポンプによる排水を止めることとなった。そのため、仮排水路呑口より低い標高にある土地は再び水没することになった。再び建物が水没する高さに仮排水路を設計したのは砂防事業の判断によるものであり、再水没は自然災害ではなく緊急対策事業に起因する。そのためポンプ排水により建物が露わになった際に確認した状態で被災状況を固定することとし、これ以降の建物損傷は考慮しないことにした。

再水没を免れた建物については、事業による影響はないことから、契約時点での建物の状態が積算の基礎となるため、万が一契約前に降雪等により住宅が倒壊した場合は、火事の例と同様の扱いとなる。

5.3 解体費用

また、本来は所有者が建物を解体し更地にして土地を引き渡すことが基本であるが、水没地及び土砂が堆積する危険箇所での解体となることから、起業者において解体することとし、解体費は控除した。このため更地ではない状態での土地の引渡となった。

5.4 造成費

平地が少ない地域において、木籠集落を形成していた平地の大部分を事業影響範囲とす

ることとなった。事業によって移転を余儀なくされた住民が、再び集落の付近に新たに宅地を求めることは非常に困難である。ほとんどの住民は高齢者であり、農業を中心に養鯉業、畜産業を生業としている者であり、住宅と生産活動の場が著しく離れれば、生活再建を図ることが著しく困難である。このため損失補償基準 64 条に定められた新たに傾斜地を宅地造成する費用を補償することとなった。

造成費用の補償は補償基準上は想定補償ではあるが、補償額を算定するためには造成地を特定する必要がある。長岡市の集落再生計画において、木籠集落南側にある県道沿いが造成地として選択され、湯沢砂防事務所においても検討した結果、物理的、機能的、法制的、経済的に合理性のあることが認められた。造成費用は個人に補償するのであるが、造成工事を担当する長岡市と三者契約を締結し、直接長岡市に補償金を支払った。

6. あとがき

新潟県中越地震によって、土木技術、地質学、防災学等の研究は多くなされているようであるが、災害時の土地利用について法律関係が整理されることも必要であるように感じた。土木技術が試される現場はほとんどが民有地である。緊急時には被災箇所の緊急対策事業の他、工事用道路の敷設等、個人の財産を使用することは避けられないことである。災害時における私権と公共の福祉の問題について、より明確に手続きの整理がなされれば、より迅速な災害復旧が可能となると思われる。

休眠抵当権の処理について、法務局や裁判所の職権で抹消の判断ができるシステムが構築されれば、より迅速な処理が可能となると思われる。また、多数相続や共有地の処理が用地処理の隘路となる場合が多いため、例えば一定期間相続登記が放置されるような場合には、固定資産税納付者等に相続人を限定するような特別措置が検討されてもよいのではなかろうか。現時点の登記簿上の権利関係が継続されれば、半世紀後には中山間地における事業着手は相続処理のために不可能になることが予想される。

情報技術が進む時代のなか、法務局において境界と権利関係がGIS等によって管理されれば、用地の処理も迅速に進むと思われる。現在、地図と登記簿は直接リンクしておらず、特に中山間地域の場合、明治時代の測量技術による登記簿面積や公図によって権利関係が管理されている状態である。同じ現場でも測量で現地立会するたびに境界が変化することも多い。少なくとも国土調査の早期進捗を図らないことには、法務局に備え付けられている明治時代の公図や昭和時代の平板測量による地積測量図に縛られ、土地の分割ができないことにより用地買収が困難となる。

用地買収をする上で、都市部とは異なった中山間地域独特の問題が山積しているが、今後の砂防事業において用地処理が円滑に進むよう、事務取扱いが整理されることを願うものである。