

流域治水における水田や農業用ため池の湛水に伴う課題
Issues related to flooding paddies and agricultural reservoirs in river basin
flood control, *Ryūiki-chisui*

杉浦未希子*
SUGIURA Mikiko*

1. はじめに

ここ数年で全国一斉に周知された流域治水は、その施策のひとつとして、水田やため池の雨水貯留機能を洪水時に高度利用するという流出抑制対策を挙げている。ここでの「雨水」の含意は明確ではないが、水田や農業用ため池が nature-based solution (NBS) として洪水ピークを緩和し下流域の治水に貢献するという発想は決して新しいものではない。特に水田の遊水地化は、戦後の大型台風による被災を受け、上流のダム建設と連携しつつ 1950 年代より近代治水工法へ組み込まれてきた。これに伴う私有地の湛水に対する対価の支払いは必須で、その実施や経験には長年の蓄積がある。これまでの事例を振り返り、農業従事者にとっての「流域治水」の一端を考察する。

2. 遊水地化に伴う対価の支払い方法

湛水区域では、建造物の設置が禁止され、浸冠水の受忍が求められる。1950 年以降の遊水地で検討または実施された「補償」方法は、買取方式と非買取方式に分けられる。後者には収益減補償方式（南谷地方式）のほか、債権（人に行為を求める権利）または物権（物を直接に支配する権利）の設定による方法があり、それぞれ特徴が異なる（宮城県土木部，1982）。湛水させる権利の存続期間、第三者への対抗方法（登記）、湛水させる権利が設定された後の土地利用（耕作目的等）の可否などで違いが生じる。

遊水地補償の初期例としてしばしば言及されるのが、南谷地遊水地（宮城県）である。ここでは収益減補償方式が採用され、遊水地湛水面積 2.56km²のうち 8 割強を占める耕地に対する補償を、湛水による稲の減収を基準に算定した。

物権設定による方法のうちよく用いられるのが地役権である。この方法を最初に導入したといわれる蕪栗沼（宮城県）や遊水地湛水面積 14.5km²と全国最大規模の一関遊水地（岩手県）などがある。地役権は、他人の土地を自己の土地の便益に供する権利である（民法 280 条）。地役権者は、その設定内容に基づいて承役地を使用し得る。遊水地の場合、地役権者は河川管理者となり、「自己の土地」（用益地）は周囲堤や越流堤に、その利用価値を増進するために権利を設定する「他人の土地」（承役地）は遊水地として湛水する土地（農地など）に相当する。物権であるため、登記で第三者（抵当権など）に対抗することができ、河川管理者の権利が明確かつ安定的であると評価されている。権利を行使しないなど要件が備われば時効により消滅するが、「要

*上智大学 Sophia University, 遊水地, 流域治水, 対価の支払い, 地役権

役地の利用価値を向上させる」という法の趣旨から、地役権は存続が望ましいとされる。

このような法的趣旨や性質に鑑みると、農業従事者にとって有利な点は、承役地所有者も地役権の行使を妨げない範囲でその土地を使用でき、内容が抵触しなければ複数の地役権やその他の用益物権を設定し得るという点であろう。遊水地として地役権が設定されても、耕作は継続でき、土地売買も可能である。

3. 遊水地化に伴う手続きへの留意点

民法上、地役権設定への対価の支払いは要件ではない。しかし、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で、治水施設を設置して管理する。湛水容量を確保するために工作物設置の制限など使用規制する場合、河川区域指定による利用制限に対する補償が行われる（土地収用法 68 条）。地役権方式は、農業従事者にとって上述の利点があるほか、河川管理者にとっても補償費用が比較的安く、再補償の可能性がないという点は望ましいと捉えられ、今後もこの方式が採用されると予想される。

他方、留意すべき諸点はある。地役権を他の権利に対抗させるべく登記をする場合、要役地である周囲堤や越流堤の権利関係が築堤用地の買収や施設の完成により確定しないと地役権の設定ができず、結果として地役権設定への対価の支払い手続きが進まない。また、地役権の利点である承役地の土地利用を可能にするためには、複数の補償方法や段取りの連携が課題である点も指摘されている。前述の一関遊水地では、買収方式に加え、家屋移転補償・地目差補償（この二者は宅地のみ）・地役権設定による対価の支払いが同時進行で行われた。遊水地での耕作の継続を可能にするため、農地への通いが可能な周辺地域に家屋を移転しなければならず、その代替地を得にくい事情から、用地買収と家屋移転が特に難航した点が指摘されている（内田，1984）。

4. まとめ

農地の確保と耕作の継続が、農業従事者が遊水地化計画を受け入れる動機のひとつとなっており、これまで地役権方式を採用する利点でもあった。流域治水の名のもとに遊水地化と同様の効果が期待される地域は条件不利地が多く、耕作としての土地利用が将来的に見込まれない場合が予想される。地役権の目的に反しない限り承役地の所有者が自由に土地利用を行えるため、補償基準の問題はあるが地役権設定自体は可能だろう。他方、これまでの事例では計画から補償の完了まで半世紀かかる場合もあり、その間に変化する農業を取り巻く環境に対応しつついかにすみやかに流域治水の「あらゆる関係者の協働」を実現するかは大きな課題である。また、水に色がないとはいえ「雨水」貯留にこれまでと同様の法的対応が想定されうるのかは確かではない。今後は、湛水による「下流域の治水への貢献」という変わらぬ視点の共有こそが、流域を一体とした関係者間での合意形成にとって要となるだろう。