

遊水地事業における湛水権原の確保手法 上野遊水地から考える

山本 進

近畿地方整備局 木津川上流河川事務所 用地課 (〒518-0723三重県名張市木屋町812-1)

遊水地の湛水区域は、出水時に湛水することができれば必ずしも所有権を取得する必要はないと考えられる。度重なる浸水被害に悩まされた三重県上野市（現伊賀市）の治水対策として整備された上野遊水地は2015年6月に運用を開始し、市街地の浸水被害解消やさらなる発展が期待される場所である。運用が開始されたことを機に、所有権ではなく地役権の設定によって湛水する権原を確保した経緯を改めて検討し、今後の類似事業における参考になることを目指すものである。

キーワード 遊水地、湛水、認容、地役権

1. 上野遊水地とは

(1) 上野遊水地の位置と概要

上野遊水地は三重県上野市（現伊賀市）の治水対策として整備されたもので新居、小田、長田、木興の4遊水地で構成されている。木津川の、上野市街地のすぐ下流に位置する岩倉峡付近は流下能力を阻害する狭窄部となっており、浸水面積・浸水戸数ともに戦後最悪となった1953年9月の台風13号をはじめとして過去に幾度となく上野市街地では浸水被害が発生している。その解消策として河道掘削、川上ダムの設置と一体で遊水地の整備を進めているものである。

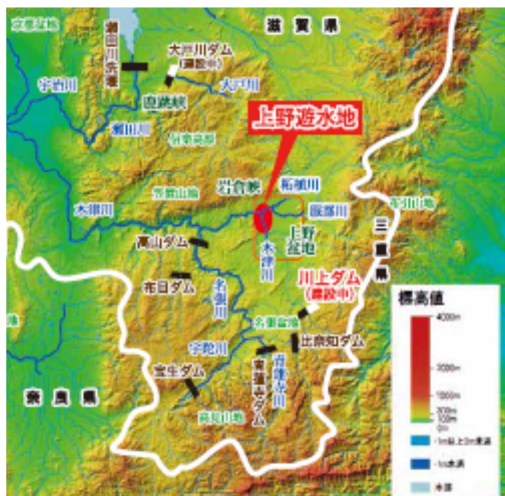


図-1 上野遊水地の位置

構造は、上野遊水地では本川と遊水地を区切ることになる本川堤の他に越流堤、排水門などで構成されている。河川の流下能力を超えるような出水時には越流堤から、本川堤と周囲堤に囲まれた水を貯留する部分（湛水区域）に河川の水を流入させて一時的に貯留し、流下能力が回復した後に排水門を通じて遊水地内の水を河川に排出するという構造となっている。4遊水地の総面積は約250ha、総貯水量は約900万 m^3 となっている。

(2) 湛水する権原のみを確保するに至るまで

遊水地となる土地は、一部が住宅・工場敷地などとなっていたが大部分は田として使われている。河川管理者としては必要ときに湛水することができればそれで十分であること、見方を変えれば耕作程度であれば続けられても湛水への支障はないこと、広大な土地から使用収益権能を排除して単に湛水区域としてのみ存置しておくことは社会・経済的見地からも問題であると考えられた。そのため、湛水する区域については所有権を取得することなく湛水する権原のみを確保するという方式で検討することになった。

2. 湛水権原を確保する手法の検討

湛水する権原を確保するための権利として民法上、地上権、使用貸借、賃貸借、地役権が考えられる。これらについて比較・検討することとする。なおこれ以降、湛

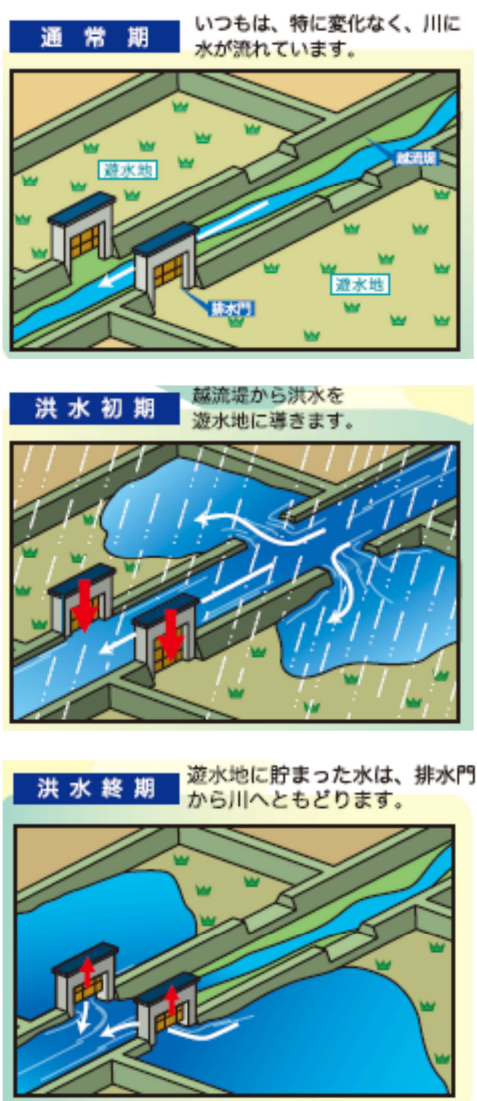


図-2 上野遊水地の構造と湛水の仕組み

水する権原のことを「湛水権原」と表記する。

(1) 地上権

a) 地上権の概要

地上権は、他人の土地において工作物又は竹木を所有するため、その土地を使用する権利（民法（以下、「法」という）第265条）である。民法上物権と位置付けられており、不動産登記法により登記することができる。

地上権を設定することにより設置が認められる工作物は「池」も含めた地上・地下に設置される一切の工作物を指すと解されている¹⁾。土地を使用するための物権であることから地上権者は地上権を設定した土地を占有し得るものとなっている。逆に土地所有者は地上権の目的の範囲で所有権に制限を受け、自らは使用できなくなる。存続期間に関しては定めはなく、永久に存続させることができ、存続期間を定めた場合にはそれを登記することもできる。民法上は無償でも地上権は成立するが、定期的に地代を支払うことを約している場合、2年以上地代

の支払いを怠れば土地所有者は地上権の消滅を請求することができる（法第266条第1項による第276条の準用）。

b) 地上権で湛水権原を確保する場合の課題

湛水権原を確保する必要がある土地において特段の工事を行わない遊水地が工作物に該当するかそのものについて検討の余地があると思われるが、ここでは該当することを前提に検討を進める。

地上権を設定した場合は権利を永久に存続させることもできること、かつ登記することで対抗力を備えることができ、安定して湛水権原を確保することができることから、河川管理者としては適切な権利である。しかし土地所有者にとっては遊水地がある限り、その土地は一切使用できなくなる。土地所有者の立場から考えると地上権の設定は土地を売った場合と同じである。湛水権原の確保と土地所有者などによる土地の使用は両立し得ない点が問題となる。

(2) 使用貸借

a) 使用貸借の概要

使用貸借は、貸主が借主に、無償で貸すとして目的物を引き渡し、借主が使用及び収益をした後に返還する契約（法第593条）として定義され、債権の一種である。対価を支払うことなく目的物を使用収益でき、借主は契約終了時に目的物を返還する義務を負う。存続期間そのものについて定めはない。ただし返還の時期を定めなかった場合は「使用及び収益が終わった時」に返還義務が生じる（法第597条第2項）。また「使用及び収益」を終わる前でも、それを「するのに足りる期間を経過したとき」には直ちに返還を請求することができる、とされている（法第597条第2項但書）。返還時期の他に使用収益の目的も定めなかった場合にはいつでも返還を請求できるとされている（法第597条第3項）ほか、借主が死亡すれば特約がない限り終了するものとされている（法第599条）。

一般的には「無償で目的物を使用収益する債権関係」と解されている。しかし目的物の保存・保管に通常必要な費用は借主が負担義務を負っている（法第595条第1項）。1961年1月27日の最高裁判所判決によると建物の使用貸借においては、敷地の地代と建物の固定資産税が、借主が負担すべき費用と示されている。したがって使用貸借は、全くの無償で目的物を使用収益できる権利ではないことに留意する必要がある。

b) 使用貸借で湛水権原を確保する場合の課題

使用貸借はそもそも貸主の厚意に基礎を置く貸借関係であり²⁾、所有者による土地の使用に制約を課す手法としては馴染まない。また債権関係であって第三者への対抗要件を備えないため、長期にわたって安定的に湛水権原を確保するには不適切である。湛水容量を確保するためにその土地の使用に制約を課す対価が無償、あるいは固定資産税など「目的物の保存・保管に通常必要な費用」

程度の金額では、土地所有者の納得を得ることは極めて困難と考えられる。

(3) 賃貸借

a) 賃貸借の概要

賃貸借は、賃貸人が賃借人に目的物の使用・収益させることを約し、賃借人が賃料を支払うことを約することによって成立する債権関係（法第601条）である。

賃貸借の存続期間は20年を超えることができないとされ、20年を超える契約期間を定めたとしても20年に短縮される（法第604条第1項）。契約の更新は認められているが、更新後の存続期間も20年が上限とされている（法第604条第2項）。

賃貸借における賃貸人の義務としては、目的物を賃借人に使用・収益させる義務（法第601条）、目的物の使用収益に必要な修繕をする義務（法第606条第1項）などがある。一方賃借人には賃料の支払義務（法第601条）、賃貸人の承諾を得ずに賃借権を譲渡することや転貸することの禁止（法第612条第1項）などがある。

賃貸借は債権であるが登記が認められており、登記をすればそのあとに物権を取得した者に対抗することができる（法第605条）。ただし債権であることから登記権利者（賃借人）が登記義務者（賃貸人）に登記を強制する手段はなく、登記をするためには契約において特約を設けておく必要があると解されている³⁾（1921年7月11日大審院判決など）。

b) 賃貸借で湛水権原を確保する場合の課題

湛水権原は、遊水地が存続する限り確保しておく必要がある。賃借権は債権であるものの登記が可能である点は、安定的に湛水権原を確保する上では利点である。また賃貸借の存続期間は20年を超えることができないものの更新が認められており、法的には遊水地が存続する限り湛水権原を確保し続けることは可能である。

しかし登記を強制する手段が存在しないとされる他、民法のみを考慮しても最も頻度が低い場合で20年ごとに契約の更新手続が必要となる。その事務作業量だけでも膨大である上、土地所有者の意向確認が必須となることから一定期間ごとに湛水権原が不安定になる。また国土交通省損失補償取扱要領第4条では、農地を使用する際の補償額は年額で土地価格の6%とされている。概ね20年継続すると補償額が土地価格を上回ることから、長期にわたって湛水権原を確保することは経済的観点からも劣ることとなる。したがって賃貸借による湛水権限の確保は適切であるとは言えない。

(4) 地役権

a) 地役権の概要

地役権は、ある土地の便益のために他人の土地を利用する権利（法第280条）である。自己の所有地（要役地）の利用価値増進のために他人が所有する土地（承役地）

に権利を設定する。所有権の一部として位置づけられ、相隣関係に基づいて自己の土地を有効に使用するために他人の土地を必要最小限の範囲で使用する法定地役権と、相隣関係とは特に関わりなく他人の土地を使用する約定地役権とに分類される。

地役権は土地を共同で使用するための権利であるともいえ、地役権が設定された土地（承役地）は、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。また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し得るほか、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³⁾。地役権を設定した土地の使用目的は、相隣関係に関する強行法規に反しない限り自由である。

存続期間についての定めはなく、法的には永久に存続させることも可能である。ただし承役地の占有者・譲受人が時効取得に必要な要件を具備した時、時効により消滅するとされている（法第291条、第293条）。

b) 地役権で湛水権原を確保する場合の検討

約定地役権により設定する土地の使用目的は基本的に自由であり、かつその目的に抵触しなければ地役権者以外もその土地を自由に使用することが認められる。湛水権原の確保を例にとれば、必要な時に支障なく湛水することができれば、その土地を自由に使用してもよいということであり、湛水とそれ以外の目的での土地の使用を両立させることができる。登記が認められており第三者への対抗要件を具備できる、存続期間の定めがなく一度設定すれば更新する必要がないことから、長期に渡って安定的に湛水権原を確保するのに適しているといえる。

(5) 地役権による権原の確保へ

以上の要因を比較した結果、上野遊水地における湛水権原は、「越流堤設置に起因する浸水及び冠水の認容」と「遊水地の機能の保全の妨げとなる工作物の設置その他の行為の禁止」を目的とする地役権を設定することによって確保することを基本に進めることとなった。

3. 地役権を設定するにあたり検討すべき事項

地役権により湛水権原を確保する場合において検討すべき事項としては承役地・要役地の範囲、消滅時効、他の権利（特に担保物権）、設定するための対価の額が挙げられる。

(1) 承役地

承役地は「地役権者以外の者の土地であって、要役地の便益に供されるもの」（法第285条第1項）である。遊水地事業においては湛水区域となる他人の土地である。

(2) 要役地

要役地は「地役権者の土地であって、他人の土地から便益を受けるもの」（法第281条第1項）である。遊水地事業において、どの土地が要役地に該当するかは重要な論点の一つであった。

遊水地は湛水区域に湛水することにより、遊水地以外の土地の浸水・冠水などの被害を防ぐ機能を有していることを考えると、沿川の堤内地すべてとするのが本来は最も適切である。しかし要役地の定義の一つとして「地役権者の土地」であることが求められている。その場合、浸水等の被害から免れ得る堤内地すべてを河川管理者が取得すべきことになるが、取得すべき土地は源流域から河口に至るまでの沿川の土地すべてとなり得る。現実には採用できるものではない。

所有権を有していなくとも、ある土地の地上権者が地役権者となることについては1957年2月8日東京地方裁判所判決で認められているほか、権利が登記されている場合には地上権者については1961年9月15日民甲第2324号法務省民事局長回答、賃借権者は1964年7月31日民甲第2700号法務省民事局長回答により、それぞれ地役権者になり得るとされている。しかしいずれも要役地について何らかの使用権原を有する必要がある点は同じである。

そこで考え出されたのは堤防敷地を要役地とする手法である。遊水地を設置することにより「本川堤防等河川管理施設は決壊等の危険から逃れられるのであるから、それら施設の存する土地を遊水地の設置によって便益を受ける土地と捉え」というものである⁴⁾。これにより要役地となる土地は大幅に絞り込むことができる。最終的には、越流堤という特殊な形態の堤防が湛水のための中心的機能を果たしていること、その効用を発揮するために湛水区域を承役地として必要である、として整理して⁵⁾越流堤敷地を要役地とすることとなった。現在は1979年11月16日法務省民三第5776号法務省民事局長回答により越流堤敷地が要役地になることが明確化されている。

(3) 消滅時効

時効との関係では、20年間行使しなければ地役権は消滅する（法第167条第2項）。承役地の占有者が取得時効に必要な要件を具備する占有をしたときにも地役権は消滅する（法第289条）が、地役権者がその権利を行使することにより時効は中断する（法第290条）とされている。

上野遊水地は概ね10年に1回程度の確率で冠水するものとして計画されているが、降雨状況等により20年以上に渡り冠水しないことは大いにあり得る。湛水することをもって地役権を行使している、と解釈すると20年以上に渡り湛水しない場合には地役権が消滅し、引き続き湛水権原を確保しようとするれば改めて地役権を設定しなければならないことになる。

ところで地役権設定の契約及び登記では目的として①遊水地の越流堤設置に起因する浸水及び冠水を認容すること ②遊水地の機能の保全の妨げとなる工作物の設置などの禁止を挙げている。この2点を承役地所有者に求め続けることをもって地役権を行使している、と解釈することとした。この解釈の妥当性は名古屋法務局と確認している⁶⁾。これにより、単に湛水しないことだけをもって地役権が時効で消滅することはないこととなる。

(4) 他の権利との関係

湛水権原を確実に確保し、かつ対抗要件を具備させるためには、地役権を第一順位で登記しておくことが望ましい。地役権そのものは登記の有無やその順位を問わず有効に存在するが、湛水に必要な地役権と抵触する内容の権利が先順位に登記されている場合には、先順位の登記が優先され、その内容によっては湛水そのものができなくなることも生じ得るためである。

他の権利で特に問題となるのは担保物権、中でも抵当権である。

抵当権は、占有を移転しないで担保に供した不動産について、他の権利者に先立って自己の債権の弁済を受ける権利（法第369条第1項）である。抵当権設定者にとっては目的物の使用・収益を継続することにより利益を上げることができ、結果として債務の返済を容易にする効果が望める。抵当権者にとっては目的物を占有することなく債権の実現をより確実にさせることができ、双方にとって使い勝手がよい担保物権である。そのため実務上多用されている。

河川管理者の立場からは、抵当権そのものは設定されていても湛水には何ら支障がない。しかし抵当権が実行されて競売された場合、地役権が登記されていない場合はもちろんのこと、地役権の登記がその抵当権よりも後に登記されている場合、地役権は消滅する（民事執行法第59条第2項）。この問題は抵当権を抹消させるか地役権より後順位で登記する以外に解決する方法はない。この点は、遊水地事業をはじめとした地役権や地上権などを設定する事業において隘路となり得よう。

(5) 設定するための対価

民法上、対価の支払いとは地役権が成立するための要件とされておらず、無償でも地役権は有効に成立する。また河川区域指定されればその土地に利用制限が課せられるが、河川法上は利用制限に対する補償の規定は存在しない。しかし湛水容量を確保するなどのために工作物設置の制限などという形で財産権を制約する以上、何らかの補償は行われるべきである。

補償額は、複数の事例をもとに検討した⁷⁾。

a) 他の遊水地における事例

遊水地事業はもともと稀な事業であり、事例数としては乏しいものの、事業そのものや地役権の内容がほぼ共

通する点で規範性はあると考えられる。上野遊水地に先行する形で補償額算定方針が決定している事業を参考とした。

先行している事業では、①財産価値の損失は、堤内地だった土地が遊水地敷地（堤外地）になることによる価格差に集約されることから、対価の標準はその価格差そのものである ②堤内地と堤外地の売買事例を比較検討すると、堤内地と堤外地の価格差割合は概ね一定となる ③各農地の個別格差、浸水の度合いなどは事業の前後においてほぼ変わらない という点を考慮した上で、地役権を設定する土地の価格の一定割合を補償している。

b) ダム事業における事例

ダム事業は遊水地事業に比べると事業数は多く、かつ湛水区域での建造物の設置禁止と浸冠水の受忍を求める点では上野遊水地とほぼ同様であり、規範性はあると考えられる。中部地方を中心とする事例を比較した結果、いずれも地役権を設定する土地価格のほぼ同じ割合で補償している。

c) 線下地における事例

送電線を敷設するにあたっては危険防止のため、線下地には送電電圧に応じた利用規制が加わる。建造物等を設置するにあたっては電圧に応じて一定の離隔距離確保が求められ、17万V以上の場合には線下地には一切の建造物を設置することが禁止される。建造物の設置が禁止される点は遊水地における地役権と共通しており、参考とすることができる。

補償額そのものは送電線の敷設期間も考慮した金額であることが多いとされるものの、土地利用規制による土地価格に対する補償額の割合ともいえる阻害率は、一切の建造物設置ができなくなる17万V以上の場合にはほぼ同じ程度の割合とし、建造物の設置が認められる場合は認められない場合の半分程度としている事例が多い。

d) 堤内地と堤外地の価格水準比較

検討する過程においては地域や堤内地の価格水準なども考慮した、堤内地価格に対する堤外地価格割合も検討した。傾向としては、①都市部ほど割合は低く、地方部では高くなる ②農地・林地では高く、商業地や住宅地では著しく低くなる ③堤内地の価格水準が低い場合は高く、価格水準が上がるにつれて低くなる というものである。

e) 補償額の決定へ

以上の内容を総合的に考慮した結果、地役権を設定する土地の価格の、一定の割合をもって補償することが決

められた。

4. 地役権による湛水権原の確保、そして運用へ

1969年度に事業に着手した上野遊水地事業は、数多くの課題の検討や地元との話し合いを経て1989年4月6日、近畿地方建設局と上野遊水地連絡協議会との間で補償金額の他に地役権の設定目的、土地の利用制限内容、補償金支払方法などを決める「上野遊水地事業地役権補償協定書」が締結された。これをもって湛水区域への地役権設定とそれに伴う補償が進められることになった。締結から2008年度までの約20年に渡り、総計約176haに地役権を設定することによって湛水権原を確保した。

地役権の設定などと並行して周囲堤、越流堤をはじめとする諸施設の整備なども進められ、2015年6月に運用を開始した。湛水区域は、大規模な出水時には一時的に湛水するが、平時は農地として使われることにより、治水と土地の有効な利用の両立が図られることとなった。さらには流下能力を超える水を遊水地に湛水させることを通じて上野市街地の浸水被害解消が期待される。既に遊水地周辺における居住世帯数の増加や商業施設、工場の進出などという形で整備効果が現れつつある。今後も、市街地のさらなる発展につながる事が望まれるところである。

謝辞：本稿作成にあたっては木津川上流河川事務所及び近畿地方整備局用地部の皆様より様々な助言等を頂きました。関係各位に深く感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 有斐閣双書・民法 第4版(2) 物権
- 2) 有斐閣双書・民法 第4版増補版(6) 契約各論
- 3) 青山修著 用益権の登記実務(新日本法規)
- 4) 1976年5月14日付訟第660号遊水地の地役権設定について(求指示)(名古屋法務局訟務部長から法務大臣官房訟務部第一課長宛)
- 5) 不動産登記実務研究会編著 権利に関する登記の実務V第3編 用益権に関する登記(上)
- 6) 木津川上流工事事務所編 上野遊水地と地役権補償
- 7) 財団法人日本不動産研究所大阪支所 上野遊水地の地役権設定に伴う損失補償に関する調査業務 報告書