

# 高規格堤防の都市計画に関する研究

## A study on urban planning for high-standard levees

研究第一部 主任研究員 都築 隆禎  
技術普及部 部長 佐合 純造  
研究第二部 部長 江橋 英治

本稿は、高規格堤防の都市計画決定を行う場合の課題と考え方を研究した結果について報告するものである。都市計画決定の効果は、計画明示とこれに基づく建築制限、事業執行機能強化であるが、高規格堤防についても将来の支障物件の増加を防ぐ、また、事業協力を求める上での計画明示という観点から、都市計画決定を行う必要性は高い。

本研究においては、これまでの判例を整理していくことで、都市計画に伴う建築規制は、比較的早期に整備され、その時点で用地買収等土地に係る権利取得がなされることを根拠に適法であるとされていることを明らかにし、その点で、高規格堤防のように整備が極めて長期に渡り、また、土地に係る権利取得を行わない事業での適用には課題があり、高規格堤防整備の考え方の転換と工夫を行うことが必要であると考察した。

高規格堤防整備の考え方の転換としては、今後、まちづくりとの共同事業としての地権者の賛同が得られない場合の対応として、地役権等の土地に関する権原取得を前提とすることが不可欠であると考察した。また、工夫としては、都市計画に伴う建築制限については、通常強力な制限（木造2階建て等の容易に除却できるもの以外は不許可）ではなく、高規格堤防適合建築物の整理を行いその構造・規格を明らかにした上で、これとの適合という形式で緩やかな制限をかけるといった方法が適切であると考察した。

キーワード：高規格堤防、都市計画、建築制限、補償、長期未着手

This paper reports a study results on issues and perspectives on the decision of urban planning for high-standard levees.

The objectives of the decision of urban planning are to clarify the project, and to strengthen building restrictions and their practices. In addition, it is essential to decide on urban planning for high-standard levees for the following two reasons: (1) high-standard levees will prevent more trouble in the future; and (2) it is necessary to disclose the plan to seek cooperation.

By outlining judicial precedents, this study demonstrates that building restrictions for urban planning are considered legal, because they were instituted at an earlier stage and rights concerning land (e.g. purchase of land) were acquired around that time. In this regard, it is considered necessary to shift to a new attitude towards the construction of high-standard levees and improve construction methods. This is because there are issues in applying building restrictions to such a project as the construction of high-standard levees, which requires a long period of time and acquires no rights concerning land.

To shift to a new attitude towards the construction of high-standard levees, we consider it is essential to acquire a title concerning land (e.g. easement) as a precondition in case an agreement cannot be obtained from land owners about a joint project with town planning. Also, to improve construction methods, it is considered appropriate to research and organize buildings complying with high-standard levees and clarify their structure and specifications, and then introduce loose building restrictions for urban planning - not conventional, strong restrictions (e.g. prohibited if not wooden two-story buildings or other buildings that can be easily removed) - in a way that suits compliant buildings.

*Key words : high-standard levees, urban planning, building restrictions, compensation, long-term suspended project*

## 1. はじめに

高規格堤防については、都市計画運用指針（第6版平成20年12月 国土交通省 以下「指針」）において「高規格堤防については、河川の低水路、河川敷等を含め、法第11条第1項第4号の河川として都市計画に定めることが望ましい。」とされているにもかかわらず、平成21年4月現在では都市計画決定している事例はない。

河川等の都市施設を都市計画決定する意義は、一般に以下の3点にあるとされている。

- (1) 関連する都市計画（土地利用、市街地整備事業、他の都市施設等）と整合した計画として法律にもとづき明示すること
- (2) これに基づく建築制限によって将来の都市施設の整備が円滑化すること
- (3) 事業認可・承認によって事業者による事業遂行上の権限を付与すること

高規格堤防事業は、現在まで区画整理事業等の市街地開発事業と共同事業で、または、民間開発に伴って、まちづくり事業での合意に基づき、直轄の河川事業で実施してきており、この面で(3)の事業遂行上の効果は期待していない。

指針においては、先ほどの抜粋文書に続いて「但し、高規格堤防の整備は段階的に行っていくこととなるため、当分の間、必ずしもこれにとらわれず、市街地開発事業と一体的に都市計画決定を行う場合において、高規格堤防のうち通常の利用に供する土地の区域を含んで河川として都市計画決定するなど、弾力的な取扱いを行うことが望ましい。」とされているが、このような事業実施段階に入った部分のみの都市計画決定は、まちづくり事業が円滑に進むのであれば、実質的な効用を生じないことから、行われてきていない。

これまで、高規格堤防の都市計画決定については、(1)(2)の事業明示による円滑な調整という観点でなく、(3)のまちづくり事業の調整不調の場合での事業執行権限の強化を目的として議論されてきている。この観点は、事業合意が成り立たない場合の取用権限の取得等の権限強化であり、従来手法より河川事業を前面に押し出して、高規格堤防をさらに積極的に進めていくという検討に併せて議論されてきている。その場合は、河川側として事業を実施する区域を明らかにするための都市計画決定であり、「事業の早期実施確実性」が前提と言える。この観点での都市計画の検討については、現在は、高規格堤防整備については街づくり側の機運が高まった箇所で行うという従来型の整備が基本であり、河川主導での新たな展開を図る

という積極策の検討は近年行われていないため、進んでいない。

しかし、まちづくりとの共同事業という従来手法で整備するとしても、以下の観点で計画明示は必要と考えられる。

- ①道路などの各種関連計画との調整を確実かつ円滑に行う前提としての計画明示という観点
- ②民間事業について、開発行為・建築確認等の場面で計画調整を求めるための前提としての計画明示という観点
- ③建築の制限により、今後の整備を行うにあたっての支障物件を増やさないという観点

本稿は、この計画明示と将来の事業の支障物件を増やさないという観点での高規格堤防の都市計画決定の可能性について研究したものである。

## 2. 高規格堤防の都市計画決定の必要性

これまで、直轄管理河川全川を一度に都市計画決定しようとした場合、実務的には、複数の都市計画区域、また、幾多の市区町村にまたがり、関係する道路等も多く存在することから、都市計画としての整合性の確保（例えば、高規格堤防の範囲に既に都市計画決定されている道路の、高規格堤防の整備を前提とした計画への都市計画変更）、関係機関との調整、自治体による都市計画原案作成、住民説明、市区町村の都市計画審議会等の手続きが多量に生じることが大きな課題と考えられてきた。

一方で、昭和62年度の高規格堤防整備事業の創設以来、高規格堤防対象河川（利根川、荒川、江戸川、多摩川、淀川、大和川）沿川においてもマンション等の大規模堅牢建物が多数建築され続けている。

河川管理者は、沿川自治体と連携しつつ、高規格堤防の計画範囲（特に現在の堤防に隣接する敷地）において、このような建築計画があった場合、建築前に高規格堤防盛土を実施すべく調整を図ってきているが、建築計画の進捗（既に設計が終わっている等）を理由に協力を得ることができない場合も多い。また、河川管理者・沿川自治体高規格堤防担当部局が、建築行為自体を知らない場合も少なくない。

実際、データは少ないが多摩川沿川の民間大規模土地（10カ所）の所有者へのヒアリングでは、70%（7地区）で高規格堤防の計画範囲に自らの土地が入っていること（うち4地区では高規格堤防という制度自体）を知らないという状態であった。

このため、京浜河川事務所では建築等を具体的に計画する前の早期段階で高規格堤防計画の存在を知ら

せ、協力を求めるための検討を進めている。しかし、本来、このような計画明示と高規格堤防の計画に適合した建築等としてもらうために協力を求めていくことは、高規格堤防の都市計画決定によってなされるべきと考えられる。

これまでの高規格堤防の事業進捗を考えると、同様のペースでの進捗では、全川完成は短くとも今後200年程度は要すると想定される。このため、一度建築された堅牢建物（マンション）等であっても、数回は寿命を迎え、その建替時期に対応を求めることは可能である。しかし、建て替えを含めて高規格堤防整備に支障となる堅牢建物の建築を防ぎ、支障とならない形での建築を誘導することは、以下の観点から、全計画区域を高規格堤防として完成させる上で極めて重要である。

- (1) 地球温暖化に伴う海面上昇・降雨状況の変化から、高規格堤防整備の早期整備必要性は高まってきていること（全体の早期完成必要性）
- (2) 堅牢建物の建て替え時点でも見逃す可能性は否定できないこと（建替時の対応確実性）
- (3) 仮に堅牢建物の補償を行って事業を進めるとすると事業費の大幅な上昇を招くこと（事業の効率的実施必要性）

### 3. 高規格堤防の事業時期の課題

#### 3-1 都市計画の目標年次

全範囲を前提に計画明示としての都市計画決定を行うおうとした場合、手続き上の課題以上に制度上の課題がある。都市計画指針において、都市施設全般の都市計画決定方針は、「(3) 都市施設の計画の目標年次 都市施設の計画の目標年次については、都市計画区域マスタープランとの整合を図る上からもおおむね20年後を目標として長期的な整備水準を検討し、都市施設の都市計画を定めることが望ましい。」とされており、「都市施設の都市計画は、その整備を行うことを前提として定めるものであり、将来の都市施設整備の円滑な施行を確保するため建築制限等を行うとともに、事業化に当たっては施行者に必要な権限が付与されることになる。」とされている。

このため、高規格堤防のように整備に極めて長期を要する施設の都市計画決定が適当なのかという点での検討が必要となる。

#### 3-2 近年における道路の都市計画

道路の都市計画については、昭和40年以前（住民手続のない旧都市計画法時代）などにおいては、「都市

計画は百年の大計」といった観点から都市における道路ネットワークとして必要な全ての幹線道路を網として決定していた。しかし、近年においては、基本的に事業の目処のある箇所（例えば、事業化された直轄国道バイパス。それでも全体完成には10年以上要する場合も少なくない。）しか都市計画決定していない。

また、指針において、「都市の将来像を実現するために都市計画決定されたが、その後長期にわたり事業が行われていない施設の問題については、その計画の変更は慎重に行われるべきものではあるが、これまでの運用においては一度都市計画決定した施設の都市計画の変更についてあまりにも慎重すぎたきらいもある。長期的にみれば都市の将来像も変わりうるものであり必要に応じ変更の検討を行うことが望ましい。」とされているように、道路網全体の必要性を再検討し、幾つかの未整備路線の都市計画の廃止を行った事例も出てきている。

これらは、単なる制度の運用の話ではない。都市計画決定した施設の区域については、都市計画法第53条によって、建築物の建築をしようとする者は都道府県知事の許可が必要となり、第54条の基準では、

- (1) 都市計画に適合する、
- (2) 地階がない2階建て以下で木造、鉄骨造等で容易に移転又は除却できる、

ものは、許可しなければならない、とされている。なお、実態は、通常、この「許可しなければならない」に該当しないものは許可をしないと運用し、この都市計画決定された区域に係る建築制限によって、将来の事業への重大な支障を防いでいる。

#### 3-3 都市計画制限に関係する判例

一方で、この制限については、これまでも「憲法第29条第3項 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」に基づく補償要求、制限そのものの違法性、制限を根拠としての未着手路線の都市計画の取り消し等が裁判の対象となっている。

これら裁判においては、以下のこと等を理由に適法との判決がなされている。

- (1) 制限の内容が「一般的に当然に受忍すべきものとされる制限の範囲を超えて特別の犠牲を課せられたもの」ではないこと、
- (2) 「都市計画決定に付随して生じる建築制限は、区域内の土地を所有する不特定多数の者に対し、法が付与した一般的、抽象的な効果として生じるものであって、個人の権利ないし法律上の利益に直

接の影響を及ぼす性質のものではないと解される」こと、

- (3) 「都市計画事業の施行に際して土地収用等がなされた際に、それぞれの具体的処分によって、当該個人の権利ないし法律上の利益に直接の影響が及ぼされるに至り、その個人は、当該処分を抗告訴訟の対象として訴えを提起することによって、権利救済の目的を達することができるものというべきである」こと

即ち、この補償なしの建築制限の適法性は、大きな制限ではないこと、後に事業が行われること等を条件として適法とされているといえる。

### 3-4 都市計画制限の妥当性

この都市計画法第54条の許可基準は、基本的に昭和43年の新都市計画法制定時からの規定である。この時点においては、例え高い容積率が指定されていても木造2階建てが一般的であり、除却困難な堅牢建築物は珍しい状態であったと考えられ、「わざわざ施設(例えば道路)の計画のある場所で建てなくても」というセンスでの制限がなされることに社会的合理性があったと考えられる。ところが、現在の都心部の商業地域等では、ビルの建築は一般的であり、都市計画決定の範囲が、建物の状況から判読できるといった状況である。東京都では、この制限が受認すべき範囲を越えているのではないかという観点から、このような地域での許可基準の緩和(早期整備とされていない道路・公園に係る都市計画の範囲については、商業地域等では3階建てまでの許可)を明示し運用している。なお、他の一部大都市自治体でも類似した運用がなされている。

また、建築制限を行っているにもかかわらず、ビルの寿命が来ても、当該都市施設が整備されないといった状況になるのであれば、建築制限の妥当性が問われる可能性が高い。即ち、近い将来(20年)で事業着手が見込まれない施設の都市計画決定及び建築制限は、裁判において違法と判断される(都市計画決定は不相当であるとの判決、買収による補償が適当とする判決等)可能性が現実として存在し、都市計画制度の根幹にかかる課題となる可能性がある。

## 4. 計画制限、用地取得、補償の関係

### 4-1 用地補償価格と制限に関する判例

昭和48年の最高裁判例において、「旧都市計画法(大正八年法律第三六号)一六条一項に基づき土地を収用する場合、被収用者に対し土地収用法七二条(昭

和四二年法律第七四号による改正前のもの)によって補償すべき相当な価格を定めるにあたっては、当該都市計画事業のため右土地に課せられた建築制限を斟酌してはならない。」とされた。これは建築制限を勘案し用地買収の価格を決めた行政側敗訴の判決である。その後、都市計画法は昭和49年6月1日(昭和49年法律67号)に改正され、第60条の3が追加され、「(事業認可又は承認の)公告があつた場合において、当該都市計画施設の区域又は市街地開発事業の施行区域内の土地の所有者又は関係人のうちに当該都市計画が定められたことにより損失を受けた者があるときは、当該施行予定者は、その損失を補償しなければならない。」とされた。

この整理からすると、都市計画法に基づく建築制限は補償される必要があるが、それは事業実施時に対応するものであり、基本的には将来の用地買収によって購われるといえる。(建物への補償は、現物への補償であり、第60条の3には該当し得ない。)

一般に民民の売買においては、建築制限のある土地の価格は、その制限に従って低減される筈であるが、近い将来に制限を勘案しない公共用地の取得価格で買収されることが確実であるならば、低減は小さくなり「建築制限のため買い叩かれた」という従前地権者への補償は必要ないという解釈も可能となる。

この前提は、①近い将来事業化がされること、②(建築制限を勘案しない価格で)用地買収がされること、である。

### 4-2 土地に係る権利と制限の関係

既往検討においては、都市計画法第56条の買い取り請求権の存在が、用地買収を前提としない高規格堤防の都市計画での課題の1つとされている。また、都市計画法第69条において「都市計画事業については、これを土地収用法第3条各号の一に規定する事業に該当するものとみなし、同法の規定を適用する。」とされており、このことから都市計画事業は土地の収用を条件としているようにも見受けられる。

しかしながら、

- ①区分地上権の取得等を前提に立体都市計画ができることとされていることから、現行の都市計画制度においては用地買収を条件とせず法体系が成り立っていることは確実である、
- ②都市計画決定を行っても直轄国道事業などでは都市計画事業として施行しておらず(事業承認を取っていない)、第59条以下の規定によらずとも建築規制への対応は行っていると整理される、

- ③買い取り請求権の発生については、その前提として事業予定地の指定（第55条）が必要であるが、通常の事業においては、買い取り請求権を発生させる当該指定を行うことは一般的ではない、
  - ④都市計画法の事業手法である事業認可（承認）に係る規定では土地の収用（取得）のみでなく土地の使用も含めた規定となっている、
- ことから、「都市施設の都市計画決定（建築制限を伴う）は、都市計画事業としての施行と、土地取得を前提としなければならない」ということではない。

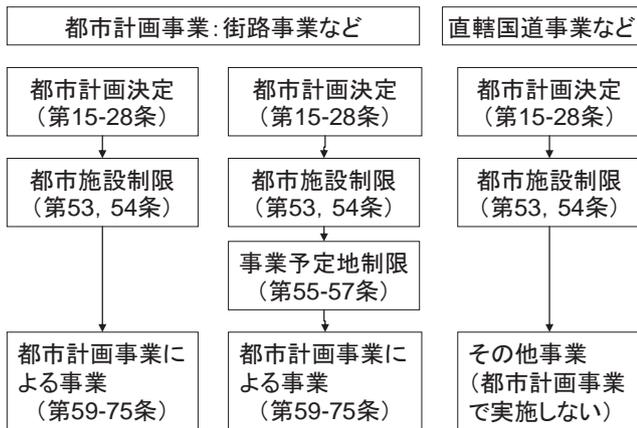


図-1 都市計画施設の事業の法的手順

### 4-3 立体道路制度における考え方

現在の立体都市計画は立体道路での適用事例が多い。立体道路に関しての土地に関する権利取得は、

- ①区分地上権の取得、
  - ②起工承諾（深い山岳トンネル、深いシールドトンネルなど）、
  - ③無補償（大震度地下トンネル：「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」による特例）、
- である。

これと建築制限との関係は、以下の通りである。

完成後の制限については、①は区分地上権の程度及び道路法・建築基準法（立体道路制度）の制限を受け、②③は建築基準法第42条の（道路の定義）において、「地下におけるものを除く」とされていることから実質的な制限は受けない。

事業前の都市計画制限については、制限の適用除外として第53条第1項第4号において「第11条第3項後段の規定により離隔距離の最小限度及び載荷重の最大限度が定められている都市計画施設の区域内において行う行為であって、当該離隔距離の最小限度及び載荷重の最大限度に適合するもの」とされ、さらに許可基準として第54条第1項第2号において、「当該建築が、

第11条第3項の規定により都市計画施設の区域について都市施設を整備する立体的な範囲が定められている場合において、当該立体的な範囲外において行われ、かつ、当該都市計画施設を整備する上で著しい支障を及ぼすおそれがないと認められること。ただし、当該立体的な範囲が道路である都市施設を整備するものとして空間について定められているときは、安全上、防火上及び衛生上支障がないものとして政令で定める場合に限る。」とされており、

- ①については通常の木造2階建て以下等に加えて、立体道路（立体都市計画施設）の構造に応じた建築物が許可不要もしくは許可できるとされ、
  - ②③については、許可申請が必要となる場合もあるが実質的な制限を受けない、
- こととなる。

これらを「建築制限とそれに対する補償」という観点で整理すると、②③は実質制限を受けず補償もない、①は制限を受けるが土地に関し区分地上権の設定（権利買収）がある、となり、立体道路についても「建築制限は（近い将来の）事業時に土地の関する権利の買収によって補償される」という原則が成り立っているといえる。

## 5. 高規格堤防と補償

高規格堤防整備事業は、従来、区画整理等のまちづくり事業との共同事業によって実施されてきおり、任意同意に基づき、必要に応じ建築物等への補償は行うが、用地買収等の用地に対する権利取得を行わず実施している。このことは、高規格堤防整備に伴うメリットと河川区域かつ高規格堤防特別区域に入ることのデメリットを、各地権者が勘案して判断して事業に合意していると解釈できる。

4の整理のように用地関係の支出を伴わない（都市計画による）建築制限は、実質的な制限がなされるのであれば、妥当性を欠くと考えられる。一方で、そもそも河川管理施設を設置し（通常の河川区域よりは弱いにしても高規格堤防特別区域でも）、その保全のための公法上の制限をかけるにも関わらず、民法上の土地の権原を不要と考えること自体に無理がある。現行の高規格堤防整備の方法は「規制を受けても構わないという合意」があるからこそできる手法であって、この手法を前提とする限り、地権者が合意しなくとも設置が必要な施設ではなく、従って収用対象事業、又は、都市計画に定めるべき施設には該当しないという解釈とならざるを得ない。

高規格堤防は超過洪水対策としての治水事業であ

り、取用対象事業とできないこと（合意を前提でしか施行できないこと）ということでは、実効性が確保できない。現行の合意を前提とする事業手法は、全体完成までに長期を要するという状況の中で、当面事業が容易な箇所（及びまちづくりの効果が期待できる箇所）から優先的に実施するための手法であると考えべきであり、将来、区間完成が見えた時点等においては、同意なしでも実施可能（取用可能）な事業手法に切り替える必要があると整理すべきである。

区画整理等による土地改変の合意を前提としないければ、土地改変のメリットを比較考量することもないため、「高規格堤防特別区域である河川区域となって制限を受けることのデメリット」のみを蒙るという関係になると考えられる。このために、民法上の所有権に制限を受けるという立場から、地権者にとっては、河川事業者がその権利についての補償をもって取得することが適当という考え方になると思料される。

即ち、ある一定区間を一定期間に仕上げるという方針を持つのであれば、「任意での起工承諾が得られない場合には、これらの権利を強制的にでも取得すれば事業が可能となる」という方法が確保され、必要に応じて制度的に実施できるようにしておく必要があると考えられる。

具体的に取得すべき権利としては、例えば表-1の様な権利が考えられる。

表-1 高規格堤防整備に関して取得すべき権利の案

取得する権利	考え方	備考
区分地上権	高規格堤防面以下（整備後は地表面下）の区域を堤防として整備・管理するため、その範囲の権利を取得する。	取得費用としては大きい
地役権	超過洪水時に越流が生じた場合に、堤防として機能させるための権利を取得する（高規格堤防の形態が権利に内在しているとの整理）。	取得費用は比較的小さい
権利取得なし〔起工承諾〕現行制度	堤防となる施設を（将来）地下に設置することに関し、地権者の合意により施工する。	合意が不可欠

なお、権利を取得して整備するという考え方と、「地権者が優先的に高規格堤防整備を行なうことに伴う土地利用価値の増進の代償として起工承諾を与える」は、強制事業か任意事業かという差異であり、その2つの方法が並び立つことは矛盾しないと考えられる。なお、事業合意ということは、本来、高規格堤防盛土を前提とした地価は、高規格堤防特別区域の権利制限の程度に対応する評価額に相当する地役権（又は区分地上権）価格を差し引いても、従前の地価評価（単価）を上回

るという状態であると整理できる筈である。

これを都市計画決定のための条件として整理すると、

- ①事業に合意が得られない場合であっても取用してでも事業実施を図るという整理のもと、
  - ②土地に関する権利取得を前提とし、
  - ③都市計画制限としてもその権利の対価に相応した建築制限を行う、
- という形を整える必要があるといえる。

ここで、都市計画制限の内容については、法令上は第54条で「許可をしなければならない」ものが規定されているだけで、それ以外については、一般的な運用として不許可としているものである。前述のとおり、立体都市計画については、この中で「許可をしなければならない」ものが定められているが、東京都などの大都市自治体においては、長期未着手の都市計画道路に関する建築制限の許可基準を定めて運用している。

従って、高規格堤防についても、許可基準を都道府県知事（政令市長）が定め、公表することで運用可能である。この運用基準の決定手順は、河川管理者が将来事業を踏まえて適切に検討し、都道府県・政令市と調整することで確定させる方法が適当考えられる。

## 6. 高規格堤防のありうべき都市計画の姿

以上から、都市（又は日本）にとって必要不可欠な施設であるが、事業完了には非常に長期を要し、土地に関する権原取得も現時点では行っていない高規格堤防については、通常の都市施設と横並びで都市計画決定することは困難であると考えられる。その一方で「住民手続きを経て、法的に計画を明示し、適切な建築制限によって、その計画に対する大きな支障となる建築物を制限する」という都市計画のスキームは、他の法では担保できない以上、高規格堤防の性格に応じた運用を前提に都市計画制度に載せることが必要と考えられる。

### 6-1 都市計画決定の範囲

都市計画運用指針における高規格堤防の記載内容は、平成6年11月21日の「高規格堤防と市街地整備の一体的整備の推進について」（河川局長、都市局長通達）をそのまま継承しているものと考えられ、その一方で、平成11年には河川法の改正で立体河川制度が、平成12年には都市計画法の改正で立体的な範囲で都市施設を定めることができるとされたところである。

高規格堤防に関しては、河川法第6条の高規格堤防特別区域を指定することで、第26条の工作物許可が

緩和され、堤防上の民地に関し、掘削等については制限があるが堤防上面の盛土、建築等は可能であり、堤体機能は盛土した地盤面下に限定される。河川法の立体区域に限定することに関しては、河川法第58条の2に「河川管理者は、河川管理施設が、地下に設けられたもの、・・・である場合において、当該河川管理施設の存する地域の状況を勘案し、適正かつ合理的な土地利用の確保を図るため必要があると認めるときは、・・・当該河川管理施設に係る河川区域を地下又は空間について一定の範囲を定めた立体的な区域として指定することができる。」とあり、高規格堤防も立体河川管理施設と考えることも可能と考えられる。

一方で、高規格堤防は、超過洪水時には堤防高さを越えた越流水が市街地となっている高規格堤防表面を流れることを前提にして機能を発揮するものであり堤体のみでは機能しないとの議論もあり得る。しかし、従来より高規格堤防整備後の河川管理施設は、あくまで河川管理者が施工する堤体盛土のみであり、立体河川区域と考える根拠はある。但し、前述の高規格堤防特別区域制度があるため、河川管理施設の区域のみを立体河川区域とする要請・必然性はない。一方で、整備をすべき施設の内容を明らかにし、必要な建築規制を行うという都市計画という観点では、立体区域で指定することの妥当性は高く、都市計画は立体的に行うことが適切である。

## 6-2 高規格堤防の都市計画において行うべき建築制限の内容

高規格堤防を都市計画決定し、計画を明示するとともに、将来の整備に当たって支障物件の増加を抑えるという趣旨での建築制限の内容は、これまでに論じてきたように、事業までの期間、事業時の補償内容（土地に関する権原の取得）とのバランスを勘案する必要がある。

想定できる規制は、建築可能とするものを「高規格堤防適合建築物」及び「都市計画法54条第1項第3号の木造2階建等の容易に除却できるもの」とする方法であり、一般的な立体都市計画決定（立体道路など）であれば、このような対応となる。これは、制限内容に対応する補償（区分地上権の取得）があり、これと計画適合建築物の許可はバランスが図られていると考えられる。

通常は、立体都市計画に対する計画適合は、立体施設の整備後に適合する形態であり、一般的には現状においても利用可能な形態である。高規格堤防は事業が完了していれば、河川法第26条の許可が必要となる

場合はあるが、通常の建築物は適切な施工が確保できれば一般的に許可される。しかし、高規格堤防は、事業後と現況で地盤面が異なるため、高規格堤防整備後に適合する建築物は、整備前では利用勝手の悪い建築物となりかねない。

高規格堤防の整備に当たっては、これまで従前建築物は撤去し、盛土上に再建することが一般的である。

これは、例え強度的には対応できても、盛土によって地盤面が変化すると利用が困難になるためでもある。

このため、従来から通常の堅牢建築物についても支障となると考えられてきており、大規模な堅牢建築物については、これらの整備の計画が明らかになる毎に、先行的な盛土を要請してきているところである。

高規格堤防整備に伴い、土地に関する権原（区分地上権又は地役権）を取得すると想定しても、その権原は、高規格堤防盛土後の支障の程度に応じて設定されるものとなる。このため、高規格堤防適合建築物の制限は、将来の補償的な位置づけとしては、必ずしも十分ではないと考えられる。

この点を勘案すると、この「高規格堤防適合建築物」としては、高規格堤防整備に全く支障のない建築物に限ることは土地の対する権原との関係で適切ではない。このため、将来、撤去が必要となる堅牢建築物は不許可としつつ、①全く支障のない先行的に高規格堤防高までの盛土を実施した地盤での建築物、及び②撤去補償に比較して相当程度安価な補償で対応可能な建築物、は許可するという形式が適切と考えられる。

この「相当程度安価な補償で対応可能」については、今後の検討が必要であるが、並び立つ許可基準である木造2階建て等の撤去補償に対応する額が目安となり、具体的には、①盛土地盤以下の機能の消滅補償が可能な建築物、②建物の改造補償により将来の高規格堤防高まで盛土しても利用可能な建築物、③容易に上空への曳家が可能な建築物、等があり得る。

実際の運用としては、許可できる建築物の条件を「撤去しなくとも盛土後にも利用できること」として対応方法を例示により明示し、申請者に実際に盛り土がなされる場合の具体的対応方法を書面において明らかにさせることで許可するといった方法が考えられる。

このことによって、将来において、実際に堅牢建築物を撤去することなく、高規格堤防盛土時に対応できるようになる、又は、少なくとも容易にはなる。

これまでも、用地買収を伴う計画についての都市計画法第53条許可にあたって、事業が近いため、「どうしても建てたいなら、許可はするが事業時には補償を

しない」といった念書を出させている例はあるが、補償はせざるを得ないというのが運用であった。その意味で、高規格堤防に対応できると書類だけで書くことも考えられるが、いずれにしても堅牢建築物の建築者に、将来高規格堤防整備が行われても利用できる建築物を検討してもらうことは、意義がある。

- 5) 最高裁判所（第三小法廷）昭和62年09月22日判決：昭和61年（行ツ）第173号・県北都市計画道路変更決定取消請求事件
- 6) 最高裁判所（第一小法廷）昭和48年10月18日判決：昭和46年（オ）第146号 土地収用補償金請求事件

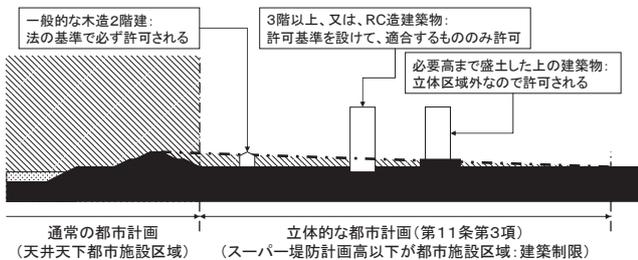


図-2 高規格堤防の都市計画のイメージ

## 7. 終わりに

以上、考察してきたように、都市計画決定を行おうとした場合には、許可条件などの検討すべき事項があり、さらに、都市計画決定を行ったとしても建築制限の実効性も十分確保できるとは言えない。これは、補償を伴わない制限という性格上、やむを得ないものである。その効果は、許可が必要ということでの高規格堤防への適合を検討させることが最大のものである。その点では、高規格堤防適合建築物への支援を揃えることができれば実効性は上がる。将来の高規格堤防整備を円滑化するという観点で、施策を検討する場合には、都市計画に加えて、建築上の容積率の特例、融資、補助などについても、併せて検討し、実効性を上げることが必要である。

今後、地球温暖化の進展が見込まれ、適応策としての高規格堤防整備が精力的に実施されるような社会情勢になった場合には、このような計画規制的な対応も必要であり、この検討が、近い将来に活用されることを期待するものである。

### < 参考文献 >

- 1) 国土交通省：都市計画運用指針（第6版）（平成20年12月）
- 2) 東京都・特別区：区部における都市計画道路の整備方針（平成16年3月）
- 3) 今林周次/坂之井和之：大規模所有地に着目した新たな高規格堤防事業候補地の調査・検討について（リバーフロント研究所報告2008年19号）
- 4) 最高裁判所（第三小法廷）平成17年11月01日判決：平成14年（行ツ）第187号 市道区域決定処分取消等請求事件