

〔北海道地震の災害遠因について〕

—厚真町土砂災害の法的遠因とその対策—

—【解説】—

【日本国土の基礎研究】
(2000年～)

《土地制度にみる土砂災害の法的遠因》

さて、これまで多くの国民は「なぜ」土砂災害が多発する危険な山林地を住居地としなければならなかったのか。危険な山林に建ち並ぶ斜面住宅は、集中豪雨などでいとも瞬時に生命や財産を無惨に奪われます。国民は、この改善しない度重なる被害状況を見て、「なぜ、危険な場所に多くの住宅が・・・」、この日本社会の全国的な現状に一樣の疑問を抱いています。

可住地の定義によれば、本来可住地（面積）は〔国土の総面積から林野面積と湖沼面積を差し引いた面積(33%)〕との表示があつて、もともと山林は可住地には含まれていません。従つて、ここに現実と定義の齟齬があつて、今回の厚真町土砂災害や全国に多発している同様の災害を考えれば、そこに潜む災害遠因に関する関係法と現場の整合性の明確化や、更に山林地に建築の認可(確認)を下ろしてきた行政についても改善方の見直しが必要でしょう。

なお、日本農業は古代より1945年の終戦まで「小作農(借り農地)」が中心でしたが、今日の「自作農(自己所有農地)」は終戦直後の「農地改革(マッカーサー)」にはじまったものです。

△(参)不動産登記法/10ページ

そこで、戦後史に生じた国民生活に直結している土地制度を整理すると、昭和27年に農地の流動化(宅地化)を禁じた「農地法/農林省」が。更に、昭和43年には人口増と経済発展の下で都市用地(宅地や道路)が大きく不足したため、都市に隣接する農地を市街化区域(宅地化や道路化)と市街化調整区域(建築不可/農用地)に「線引き」で分けた「都市計画法/建設省」が。及び、翌年の同44年には農地の用途変更を禁じて概ね農用地を農業振興地域とした「農振法(農業振興地域の整備法)/農林省」が土地利用を制約する関係法として法制化されました。

△土地三法＝農地法 s27年・都計法 s43

年・農振法 s44年

この時、都市計画法(建設省)は市街化区域の線引き(農林省との妥協線)をもって一定農地の宅地化や道路化を図りましたが、この土地三法は戦後史において国民生活の基盤となっている宅地面積を、その後は農地主義の下で一貫して制限してきました。従つて、道路や公園等を含む「法定社会空間」とよべる「市街化区域(4%)」と「用途区域(5%)」の合計は狭小にも現状で「9%」(国土比)に留まり、中でも国民の【人口、くらし、経済、税、土

地売買、建築】等が発生する「宅地面積」はその中に【5%】で実に狭小です。 △法定社会空間の現状説明・6 ページ

そのため、土地神話が生まれ日本経済は**土地本位制(宅地)**の下でその後バブル経済を誘引し、都市部は狭小な**「宅地(商工住用地)」**が激しい地価高騰をおこし、都市計画法にいう秩序あるゆたかな街づくりは思うように進みませんでした。従って、日本国民は狭い宅地空間で多くが小規模住宅や集合住宅に、また土砂災害の被災地**(山林)**に向かう**「斜面住宅」**など真に豊かなくらしを勝ち得たとは言えず、今日でも理想的な住宅取得は容易ではありません。

宅地面積は、**当時に国土面積対比で僅か【2%】(人口≒1億人)**でしたが、**市街化区域**の創設や危険性が高い山林地への住宅建築が進んで、**それでも今日において宅地の住宅用地は【3%】、商工業用地に【2%】(公有宅地を含む/推計)**で合わせて狭小にも先の**【5%】**です。

△《発見その1》・日本存立「宅地発生主義」～

今、動いている日本社会は先の昭和 44 年に顔をそろえた**「土地三法」**によって、今日の社会フレームが形成され日本が動いています。歴史的には、それより丁度半世紀が過ぎたこととなります。人間社会はいずれも国土の上部空間に存在し、各々社会は国々の国土法制によって制約を受け、そこに国民のくらし**(経済と税～)**が生まれ国が存立しています。しかし、**日本の国土法制は今日の災害遠因や日本経済を停滞させている「重大な欠陥」**を宿しています。

特に、地方では農用地が多いため住宅用地は半世紀前に顔をそろえた先の「土地三法」の下で農地規制を避けたところの山林地**(斜面住宅)**に求められるようになりました。つまり、土地利用の盲点にある山林地は特に規制もなく売買が可能で且つ安価なことから住宅化のために造成工事**(宅地化)**が進みました。しかし、山林地はもともと地層が弱い上、地形上斜面を成しており集中豪雨などで土砂災害の危険性が高い状況にあることは言うまでもありません。**また、現行の地方行政において山林地での建築許可(確認申請)も高いハードルではありません。**

△斜面住宅＝山林の中腹や麓に立地

している住宅をいう。

《天災か、人災か》

現在、土砂災害の警戒区域は概ね山林の**斜面住宅の区域**を指し、これが日本全国に 66 万ヶ所(国交省)を数えており、その社会改革(安全対策)は 21 世紀の一大国家課題といえます。今日、土砂災害等に発生している甚大な被害拡大は人命や財産の損失にあります。問題はこれらの被害については自然災害を前提としているため、現在の「被災者再建支援制度(上限 300 万円)」は住宅支援が対象となっています。つまり、この制度は概念上**「100%天災」**を基にした支援措置であって、土地利用の制約からくる**「法**

「法的遠因(土地政策/人災)」の考えは含まれていません。従って、現行制度は**「補償」**ではないため死亡への代償はありません。

今日、土砂災害等への対応は行政としてはあくまでも天災事故としての案件であって、概念上**「0%人災」**が考え方の根底にあります。しかしながら、災害近隣の安全な地域を占有している農用地には住宅や産業は原則として法的に進入禁止ですが、被害にあった国民は複雑な土地制度の厳しい規制について、そのことに被災者としての申し立てをいう訳でもありません。

一般的に、国民はその規制を避けて自らが危険な山林地の住宅建築について計画せざるを得なかった法的遠因に関して特に認識はなく、政策的災害を敢えて口にすることもなく結果的にただ泣き寝入りに追い込まれているのです。安全な立地にある農地をさけて危険性の高い山林地を住居とした点では国民の側にも一定の責任があつて、これを避けて通ることはできませんが、一方法律に関するコンプライアンスの結果として行われたこともまた否定できません。

さて、全国的に毎年多発している土砂災害によって家族や住宅を失くされた被害者数はこれまで多大な数にのぼります。土砂災害の特徴は、瞬時に土砂の発生で国民の生命が失われることです。**住宅は、「なぜ」危険性の高い山林に向かわなければならなかったのか**――

しかし、そこに発生する全ての被害は**「100%天災」**で処理されてきました。先の土地法制による法的遠因を振り返ればそれは果たして「0%人災」だと言い切れるでしょうか。行政は、これからも必ず発生する同様の土砂災害について、**「0%人災」**で処理することになるのでしょうか。

逆説の論証として、例えば「0%人災」か否かを問う場合、全国的に多発している土砂災害を振り返れば安全な地域を占有し山林より地盤も固い近くの農用地のその一部区域に住宅等が建設されていた場合、土砂災害から生命や財産を守れたことは明白です。従って、危険な斜面住宅の建設には農地規制による「法的遠因」が根底にあつて山林地に計画せざるを得なかったことは否定しがたい事実でもあります。ここで、「0%人災」が崩れた場合、それは「支援制度」に代わって人命や財産を償う「補償制度」の議論が起こっても不自然ではありません。

△現行支援制度＝災害弔慰金・災害障害見舞金(500万円又は250万円)

《今後の課題/安全対策》

現状として、日本全国 66 万ヶ所に及ぶ土砂災害警戒区域を振り返れば、それは概ね山林地の**「斜面住宅群」**を指すのであって、そこに暮らしを置く国民の心情は決して穏やかなものとは言えません。異常気象による台風やゲリラ豪雨は、その度に危険区域の住

民の心をいつも脅かして同情せざるを得ない一面があります。住宅は、環境問題(整備)がその後の生活に最も大きな影響を与え、暮らしを始めてみて初めてその重要性に気が付くものです。

しかし、66万ヶ所(数百万戸～)に及ぶ危険な住宅群が日本社会に現存しているわけで、この危険住宅について積み木を動かすような対策は考えにくいのですが、近くに「**安住の新天地(農地転用＝区画整理/宅地化)**」を整備してそこに移転を促す方法が策として考えられます。

それは、先の逆説の論証で述べた方法によるものですが、安全な農地内の区画整理(安住の新天地)をもって「危険住宅の移転促進を可能」とするもので、この方法によって限定的ではあっても全市町村における国民の安全な暮らしを確保することが必要でしょう。荒廃農地は増え続けている現状にあります。しかし、農地は常に安全な地域を占有し且つ平坦地にあつて、更に長い歴史のなかで踏み固められ地盤も固く山林地に比較して住宅用地に向いています。

この問題は客観的にみて、「規制でがんじがらめに守られている農地の方が、国民の生命より大事なのか」という単純な発想に基づきます。農地が人命より重要視された背景は、歴史上で日本農業は小作農(至 1945 年)にあつて平坦地の農地利用に農業者の自由はなく、自らは危険性が高い斜面住宅を強いられ、その後は戦後史において農水省の掲げる食料安全保障によって農地規制が厳格化され、農地は人命を超えて宿命的に守られてきました。だが、その農地主義が国民の命を奪っている遠因にあると考えれば本末転倒ではないでしょうか。

また、別の側面からみて先の都市計画法案(佐藤内閣)の提出は、昭和43年と同44年に「建設省vs農林省」における農地の宅地化(市街化区域の線引き/第7条)を争った国土利用の激しい攻防(時代の対立)に発展し、今日においても農水省には農地主義の精神がそのまま強く残っている一面は否定できません。その結果、「農振法」は全国の農地改良と共にこれを面的に規制し、農地保全に大きな影響をもたらしてきました。なお、市街化区域の拡大(宅地化)は人口増による10年毎の見直しとはいえ、同法の農地ブロックによって以降5期を経ても見直しはなく、特にこの件も危険な山林に多くの斜面住宅がつけられてきた一因といえます。

《行政の責任担保とまちづくり》

—《農地の有効利用4地点》—

政治や行政の今後の課題は、如何にして突然の災害から国民を守るのか。多発する土砂災害の抜本策は、それぞれの地方行政で土地利用に向き合うことが唯一の選択肢です。つまり、安全な農地区域に宅地の区画整理をすすめる、土砂災害特別警戒区域(レッドゾーン)に限定せず住宅の安全と安心を確保するため、危険性の高い住宅の移転促進を図

る必要があります。今、農業は後継者不足で耕作放棄地が目に見えるところですが、この策は安全な地域社会の再生や、特に農地の有効利用は農業再生や産業誘致にも繋がり、生活の利便性向上や住宅取得の拡大による人口増と経済成長、また圏外からの移住や観光インバウンドへの対応、更に技能実習生の受け入れなど「安住の新天地創設」は 21 世紀の重要な命題と言えます。

△農業再生目的税の創設/一部農業の公営化(案)

熊本県では、平成 24 年の 10 月に発生した北部九州豪雨災害（阿蘇地方死亡不明 25 人）を受けて、平成 27 年に「土砂災害危険住宅移転促進事業」をスタートさせています。しかし、この支援措置の補助対象は住宅除去費に移転経費、住宅建設・購入費、移転先のリフォーム費など、また移転先が賃貸住宅でも可能としていますが「農地の転用規制」が背景にあつて「安住の新天地創設」という移転のための受け皿整備(宅地供給)をいうものではありません。

※(参)熊本県・「土砂災害危険住宅移転促進事業」の概要/6 ペー

シ

安住の新天地創設(区画整理)は、行政として戦後史に敷かれた農政や建築行政を顧みる観点から、更に国民を災害から守る安全保障に立脚するか否かを問われる訳で「行政の責任担保」にもつながっていきます。しかし、国民がその新天地への移転促進事業を評価し参加するか否かはそれぞれでしょうが、国民参加の有無については次の問題であつて、あくまでも政治や行政は「災害発生前の安全対策としての責任」を果たしておくことがその役割でしょう。

現状の災害対策は避難という対処療法が中心で、中でも弱者救済は重要課題で仮設住宅や避難用地対策も大きな問題です。平成 30 年の元号が終われば、「土地三法」が顔を揃えて半世紀が過ぎます。今、災害に弱い日本という国は「土地三法(旧社会)」の下で動いています。

21 世紀の安全で新たな日本の創造は、合理的で抜本的な土地利用によって動き、それは高い税財源構造と国力増強へ未来「50 年社会構築」を可能とします。次の日本は、先ずは「国土改革(≒1%)」をもって災害の世紀から国民を守る安全な国づくりこそが残された道です。

(参) 法定社会空間の現状「9%/国土比」 —《都市計画法・第7条/s43 年》—

○市街化区域・・・「4%」 △宅地(うち2%/推計)、道路鉄道、学校、公園、区域内農地

※都市計画指定市町村をいう。昭和 43 年当時 3300 市町村の中で 830 市町村を指定し、市街化区域(線引き)と市街化調整区域(建築不可/農地)に区域区分した。その線引きは 10 年毎の見直しとしたが、その後 50 年(5 期)を経て無調整にある。なお、指定条件は県庁所在市町村及び当時 10 万人以上の市町村について同法の指定とした。

○用途区域・……「5%」 △宅地(うち3%/推計)、前に同様

※昭和 43 年当時 3300 市町村中、上記指定外の市町村を都市計画無指定市町村とした。「未線引市町村」ともいう。 △市街化区域と用途区域については同意語。

○宅地「5%」=住宅用地「3%」+商工業用地「2%」(公有宅地を含む/推計)

※これら「宅地5%」は、上記の市街化区域と用途区域に存在している。

(参) 熊本県・土砂災害危険住宅移転促進事業概要

〔レッドゾーン内の住宅の移転等に要する経費に対して補助金を交付〕

対 象	レッドゾーン内にある建築物で、住宅(賃貸除く)として使用しているもの
交付要件	① これまで住んでいた住宅の除却 ② 土砂災害警戒区域(イエローゾーン)外への移転 ③ 県内への移転
補助金額	最高300万円/戸 住宅除却費、移転経費、住宅建設・購入費、移転先のリフォーム費、賃貸住宅に入居する際の賃貸費(1年間)など ※一定の条件を満たせば、既存制度「がけ地近接等危険住宅移転事業」と併せ、最大1100万円の補助が可能
受付開始	平成27年7月上旬予定 問い合わせ、申し込みは各市町村へ ※市町村によって内容が異なる場合があります

—【日本に、四つの発見】—

《発見その1》・日本存立「宅地発生主義」

《発見その2》・農地主義の悪弊「税財政の矛盾」

✍ 「次の日

本研究所」

◎ 《発見その3》・農地主義の悪弊「災害拡大列島」(本稿)

—農地利用の有効

4 地点—

《発見その4》・日本存立「世界最大の成長戦略」

【地方自治研究=農地が国を

救う研究】

○死亡 36 人(厚真町土砂災害/2018 年 9 月)

北海道 震

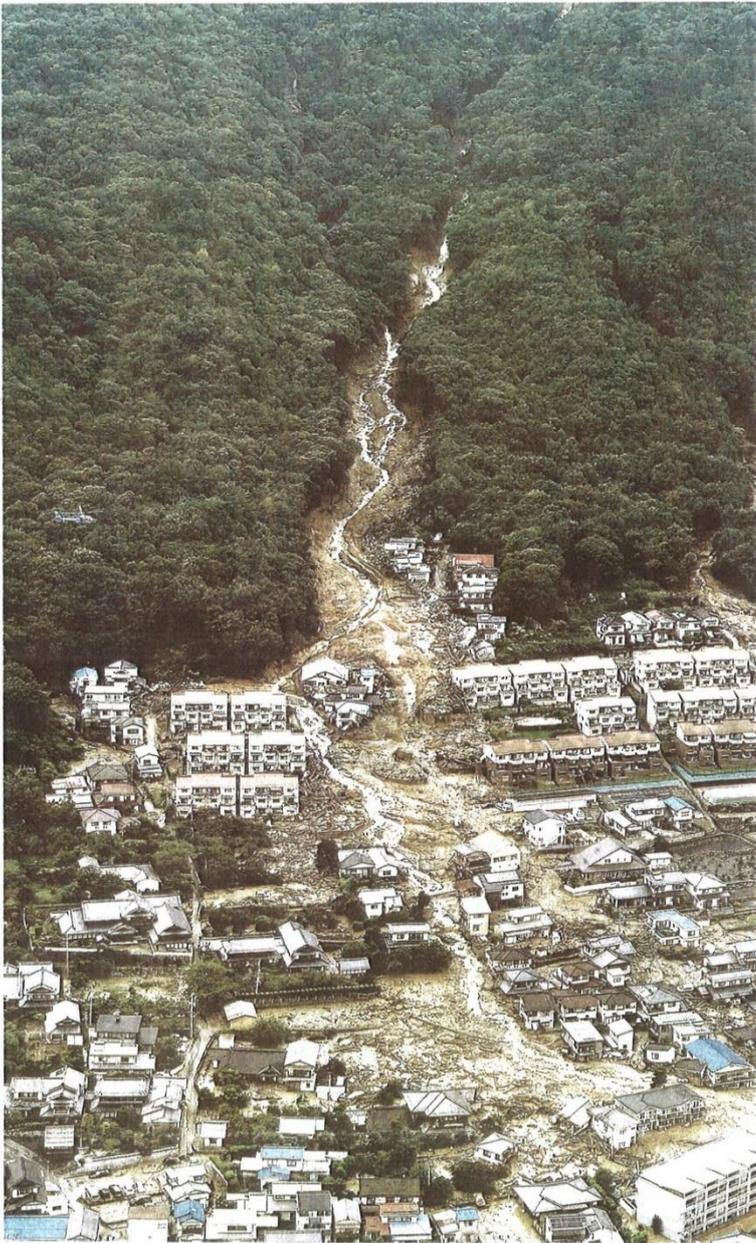


○死亡 77 人(広島土砂災害/2014 年 8 月)

○死亡 68 人(広島土砂災害/2018 年 7 月)

広島 住宅地に

土砂が川のようになると、住宅を押し流していた。20日午前8時44分、広島市安佐南区。本社へりから、森井英一郎撮影



広島市安佐南区山本8丁目

のり盛身頃と、巨匠系手も
 丁目の77歳女性。同市安佐
 北区可部東6丁目では、住
 民5人を救出した後に新た
 な土砂災害が発生し、安佐
 北消防署の消防隊員(53)が
 巻き込まれて死亡した。
 広島市災害対策本部によ
 ると、安佐南区緑井8丁目
 では土石流で住宅10棟前後
 のと、巨匠系手も
 カ済さず、巨匠系手も
 でも十数人が生き埋めに
 なっているとの情報があ
 る。
 広島市内では20日未明か
 ら早朝にかけて急速に雨量
 が発達。広島県が安佐北区
 に設置した雨量計では、午
 前4時半までの3時間に観
 測記録となる204.3ミリの
 雨を観測した。午前3時20
 分すぎからは、住民から土
 砂災害に伴う救助要請が次
 々と寄せられた。市は午前
 4時20分ごろから、安佐北
 区の14地区と安佐南区の7
 地区に順次、避難勧告を出
 した。
 湯崎英彦知事は20日午前
 10時ごろ、巨匠系手も
 へ派遣した。また、大阪府警や兵庫
 県警、山口県警、鳥取県警
 など計約210人態勢の
 広域緊急援助隊を被災地に
 派遣した。
 国土交通省は土砂災害の
 専門家を派遣。現地の地質
 は大雨の際に崩れやすい花
 崗岩が中心で、山の表面を
 大規模な土砂災害の
 間にでき
 滞した。そこ
 気圧のへりに
 から湿った空
 より弱い状態
 ごろから位置
 てほとんど動
 このため、
 の間にでき

《日本の国土構成》

国土面積 3779 万 ha 100,0%

(非可住地)	山林(森林)	2513 万 ha	66,5%
・	農地	470 万 ha	12,5%
・	道路	132 万 ha	3,5%
・	河川水面	133 万 ha	3,5%
・	その他(学校、公園外)	342 万 ha	9,0%

(可住地) 宅地 189 万 ha 5,0%

〔日本列島〕 (公有地54% 私有地46%) △低地の平坦地は約 30%



(関係法) △土地三法＝農地法 s27 年・都計法 s43 年・農振法 s44 年

〔参〕 米国は日本比で人口は 2.5 倍、人口密度は 10 分の 1、住宅着工件数は約 10 倍、名目 GDP は約 4 倍、国土面積は 25 倍/日本は、国民一人当たりの名目 GDP は世界で 22 位へ転落

《土地の地目23種》

—— 不動産登記法・明治32年(1899年)制定/旧法明治19年 ——

- (1) 田 農耕地で用水を利用して耕作する土地
- (2) 畑 農耕地で用水を利用しないで耕作する土地
- (3) 宅地 建物の敷地及びその維持若しくは効用を果すために必要な土地
- (4) 学校用地 校舎、附属施設の敷地及び運動場
- (5) 鉄道用地 鉄道の駅舎、附属施設及び路線の敷地
- (6) 塩田 海水を引き入れて塩を採取する土地
- (7) 鉱泉地 鉱泉(温泉を含む)の湧出口及びその維持に必要な土地
- (8) 池沼 かんがい用水でない水の貯留池
- (9) 山林 耕作の方法によらないで竹木の生育する土地
- (10) 牧場 家畜を放牧する土地
- (11) 原野 耕作の方法によらないで雑草、かん木類の生育する土地
- (12) 墓地 人の遺体又は遺骨を埋葬する土地
- (13) 境内地 境内に属する土地であって、宗教法人法(昭和26年法律第126号)第3条第2号及び第3号に掲げる土地(宗教法人の所有に属しないものを含む)
- (14) 運河用地 運河法(大正2年法律第16号)第12条第1項第1号又は第2号に掲げる土地
- (15) 水道用地 専ら給水の目的で敷設する水道の水源地、貯水池、ろ水場又は水道線路に要する土地
- (16) 用悪水路 かんがい用又は悪水はいせつ用の水路
- (17) ため池 耕地かんがい用の用水貯留池
- (18) 堤 防水のために築造した堤防
- (19) 井溝 田畝又は村落の間にある通水路
- (20) 保安林 森林法(昭和26年法律第249号)に基づき農林水産大臣が保安林として指定した土地
- (21) 公衆用道路 一般交通の用に供する道路(道路法(昭和27年法律第180号)による道路であるかどうかを問わない。)
- (22) 公園 公衆の遊樂のために供する土地
- (23) 雑種地 以上のいずれにも該当しない土地

<5%>