

# 非常災害時における土地の使用等について

平田 千明

静岡国道事務所 用地課（〒420-0054 静岡市葵区南安倍 2 丁目 8 番 1 号）

平成 26 年 10 月、台風に伴う豪雨によって国道 52 号脇で地滑りが発生し、国道横まで土砂や倒木が押し寄せる災害が発生した。非常災害時においては、それ以上被害が拡大しないよう、早期に応急的な対策を行う必要がある。また、以後同様の災害が発生しないよう、恒久的な防災対策工事も行わなければならないが、これらの対策を行うためには、必要な用地の使用並びに取得が必要となる。

本発表では、国道 52 号で起きた事例をもとに、非常災害時における対応を紹介し、どのように備えていくことが必要か考察したものである。

キーワード：非常災害・土地の使用、取得

## 1. はじめに

静岡国道事務所が管轄する国道 52 号は、静岡市と山梨県を結ぶ延長 19.5 km の道路であり、内 1.7 km が雨量規制区間となっている。

本事例は、台風に伴う豪雨により国道 52 号脇で地滑りが発生し、国道横の普通河川まで土砂や倒木が流入・堆積すると共に、その後も落石や土砂崩落の危険が懸念されたため、応急対策及び恒久対策を行うに当たり、必要な用地を迅速に確保したものである。

土砂災害の概要は以下の通りである。

平成 26 年 10 月 6 日、台風 18 号に伴う豪雨により静岡市清水区小河内地区において、幅約 40m 長さ約 90m の地滑りが発生したため、全面通行止めの交通規制を実施した。

また、一週間後の 10 月 13 日にも台風 19 号の影響により、土砂流出の危険があったため、再び通行止めを実施した。

崩落した傾斜地には直径 1~2m 程度の岩石が分布

し、多数の亀裂が発生しており、落石の危険性があったため早期に応急対策を実施するとともに、引き続き恒久対策を実施することが求められた。



国道 52 号災害現場

## 2. 非常災害時における土地の使用

非常災害が発生した際には、直ちに対策を講じるために個人の所有地を緊急に使用する必要が生じるが、使用にあたっては、土地所有者等の承諾を得なければならない。

しかし、容易には承諾を得られないことも懸念さ

れる。そこで土地収用法第 122 条、及び道路法第 68 条には、緊急時における土地の使用に関する規定があり、必要な手続きを経て、個人の所有地を使用することができることとなっている。

以下がその手順である。

＜土地収用法の場合＞

- ① 国から市長に、使用する区域、方法、期間を通知する。
- ② 市長が地権者にその旨を通知する。
- ③ 通知により国は使用权を取得し、土地の使用が始まる。

※土地の使用は、暫定的または緊急的な工事に限定される。

※土地を使用できる期間は、市長に通知した日から 6 ヶ月以内。

＜道路法の場合＞

- ① 非常災害のためやむを得ない必要がある場合は、土地の使用を開始できる。

※道路管理者には、災害復旧措置のために必要な土地又は物件を使用する権限が認められている。

※土地の使用は災害復旧措置のため必要な用途及び範囲に限定される。

※土地の使用期間は限定されていない。

どちらの規定も、非常災害時に緊急対策を行うための一時使用に限定されており、個人所有地を使用できるとは規定されているが、恒久対策を行うための用地取得が行える規定とはなっていない。

また、相続未処理など権利者の特定が困難であったり、調査に時間を要する場合は、迅速に通知ができないほか、道路法に基づく一時使用は全国でも適用実績が無く、どちらもあまり実用的な規定とはなっていない実態がある。

### 3. 土地の特定と土地の使用、取得

今回の箇所では、平成 26 年 10 月 6 日の 9:15 頃

に発生した地滑りにより国道 52 号のすぐ横まで土砂が流入したため、現地では、同日 9:30 から全面通行止めの措置がとられた。

同日、17:30 に通行止めを解除し、片側交互通行が可能となったものの、翌週の 13 日に再び台風 19 号が上陸したことで、法面崩壊による土砂流出の危険があったため、再び通行止めの措置をとった。

崩落箇所は荒廃しているため、更なる崩落が引き起こされやすい状況にあり、今後の被害が拡大する可能性も考えられたが、10 月 25 日に独立行政法人土木研究所による現地調査を経て、応急対策並びに恒久対策が検討されたが、地滑りの範囲に亀裂が多数発生しており、1~2m 程度の岩石や土砂が分布していることから道路区域外での対策が不可欠であったため、応急対策を実施するにあたり、土地等の所有者等から、まずは土地の使用承諾を得る必要が生じた。

また、応急対策の完成に続いて、恒久対策を実施するために、必要な土地を取得することになる。

#### ◎対策方法

##### ・ 応急対策

→①崩落地の亀裂を監視する伸縮計の設置

②亀裂の拡大防止を図るブルーシートの設置

③仮設防護柵

④倒木の伐採

→土地の形質を変更せず、土地を一時使用。

##### ・ 恒久対策

→法面の掘削・整形工事、モルタル吹付け工事等。

→恒久対策により土地の形質を変更する為、土地を取得。

公共事業により土地を使用または取得する場合は、以下の手順を進めることとなり、ごく小規模な事業の場合であっても、所有者の特定から補償説明の開始までには、概ね 6 ヶ月程度の期間を必要とするのが、一般的な実態である。

- ① 法務局にて土地登記簿・公図の調査を行い、土地の権利者を特定。
- ② 権利者間の立会いによる土地の境界確認。
- ③ 境界確認に基づいた土地の測量。
- ④ 土地の実測平面図を作成し、事業に必要な面積を算定。
- ⑤ 実測面積や価格を提示する補償説明。
- ⑥ 契約締結

しかし、非常災害時においては、一刻も早い応急対策を行い、引き続いて翌年度の出水期までに一定の恒久対策を実施しなければならないため、時間的には相当タイトな状況である。したがって、崩落の危険を伴うため、通常の場合より作業に手間や時間がかかる厳しい条件の現場で、十分な安全の確保及び、作業並びに成果の品質を維持しつつ、その上で最大限の時間短縮を工夫することが求められた。

#### (1) 応急対策

##### <土地を特定するための「重ね図」の作成>

応急対策にあたっては、まず、被災箇所及び対策を要する工事の範囲がどの土地に及ぶのか、法務局備え付けの公図から把握し、さらに土地の登記簿や戸籍簿、住民票等を調査することで、土地の所有者を明らかにしていくこととなる。

公図は明治時代に測量されたものであり、精度は低いものの、地籍調査が実施されていない箇所においては、土地の配列、形状、大きさ等を把握するための有力な資料となる。

今回の崩落地は地表の形状が失われていることから、現地には土地境界の手がかりが存在しない上、立ち入ることも危険であり、現地で所有者間の立会いによる土地の境界確認はできない。

そこで、当地域の周辺では比較的最近、複数の公共事業が行われているのではないかとという点に着目し、各種の資料を収集して重ね図を作成し、境界立会の基礎資料とすることが有効ではないかと発想した。

ここで言う重ね図とは、法務局備え付けの公図と

崩落する前の航空写真の縮尺を合わせ、さらに周辺の道路等の公共物や地形の凹凸或いは植林の状況などを見て、概ねの土地境界線を導き出した図面である。

##### <重ね図の作成手順>

- ① 公図は、元々字ごとに作成された経緯があることや、明治時代の測量技術の問題もあり、字の境に不接合が生じることが多いため、地物等を慎重に解析しながら一枚に繋ぎ合わせた。
- ② 公図以外の資料 (a. 国道 52 号管理図、附図 b. 新東名用地図面 c. 災害箇所付近で実施した防災工事の現況平面図 d. 航空写真) を収集し、それぞれの縮尺を合わせた。
- ③ ①で繋ぎ合わせた公図と②で縮尺を揃えた資料を、被災現場を中心に、周辺に存する下記の構造物を基準にして重ね合わせた。

北 : 新東名高速道路

東 : 災害箇所反対側の沢

中央 : 中部電力の高圧線鉄塔

南 : 小河内川

西 : 国道 52 号

##### <「重ね図」の説明と使用承諾>

重ね図の作成により、応急対策に必要な土地 8 筆とその所有者 5 名が特定できたので、その 5 名に対して、重ね図がどのような経緯で作られ、どれほど信憑性が高い資料であるかを個別に丁寧に説明したところ、所有者からは特に異議はなく、「現地とほぼ一致する図面である。」との認識が示された。

また、個別説明では応急対策として伐採が必要となる立木調査のお願いをすると共に、倒木については国で撤去処分をさせて頂いてよしいかどうかの意向確認も併せて行った。

以上により、5名の土地所有者全員から土地の使用及び立木の伐採について承諾を得られ、関係書類に署名・押印を頂いた。

### <使用の概要>

#### 1) 使用期間

押印日から応急対策の完了日まで

#### 2) 土地の使用料

無償

#### 3) 土地の使用面積

土地登記簿上の地積

但し、この時点では重ね図を基に応急対策を講じる土地とその所有者を特定したに過ぎず、また土地の境界立会は地盤が不安定なため実施できる状況でないことから、土地登記簿の地積をもって使用面積とすることで承諾を頂いた。

### (2) 恒久対策

次に、応急対策の実施と並行して、恒久対策の工法や工事に必要となる範囲が決定され、必要な用地の取得が求められた。

用地を取得するには土地の面積を実測することが必要となるが、実測するには、境界立会を経た境界確定が必要となる。

### <境界立会>

#### ・境界立会の依頼について

境界立会は通常であれば立会当日の3~4週間前までに依頼文書を郵送して出席をお願いしている。しかし、今回は応急対策の使用承諾と併せて境界立会も依頼したので早く日程を決められた。

また、土地所有者から我々が知り得た情報以外に境界の参考となる目印がないかも情報を収集した。

### <境界の復元測量>

通常は、土地の境界は所有者間の現地立会により決める。しかし、今回は現地の立入りは危険なため、現地立入りをせず土地の境界を決めなければならない。

そこで、以下の様な工夫を行った。

### <境界立会の実施方法>

- ① 土地使用の目的として作成した重ね図を元に仮の境界杭を現地に復元
- ② 権利者が安全な場所から目視確認できるように境界杭にポールやリボンを明示
- ③ 権利者は安全な場所から現地に復元した境界杭を目視で確認
- ④ 境界立会確認書に署名・押印

以上のとおり、困難な条件の下での作業であったが、無事、円滑に境界確定が終了し、用地実測図を作成した。

また、あらかじめ事業に対する協力的な気運を構築できたことにより、続く土地売買契約の締結についても円滑に終え、恒久対策に必要な用地を確保した。

なお、それぞれの作業に要した期間は、応急対策の際の重ね図の作成~使用承諾までが約2週間、恒久対策の境界立会~契約までが約2ヶ月、全体では約3ヶ月であった。



恒久対策完了写真

### 4. おわりに

本事例では、比較的最近、被災地の近隣で複数の他事業による用地取得が行なわれていたことに着目し、重ね図を作成する際に必要となる資料の収集を迅速かつ円滑に進めることができた。

ただし、あえて厳しい見方をすれば、これは偶

然が良い方向に作用しただけとも言える。

中部地整管内では、南海トラフ地震の発生が危険されている一方、近年は豪雨等による災害の危険性も高まっているなど、災害とはいつも背中合わせの状態である。

災害の際に、偶然に頼るのではなく、確実かつ有効な備えを整えておく観点からは、対応に必要な全ての資料を道路管理者自らが常に保有できれば理想的ではあるが、保管場所や資料に記録された情報の更新方法などの課題があり、現実には困難である。

したがって、以下のような備えが、最も確実かつ有効と考えられる。

- ① 所内が連携して、管理区間内における災害の危険箇所を抽出しておく。
- ② 短時間で精度の高い土地の所有関係の把握ができるよう、必要となる資料の収集をスムーズに行うことができる状態を整えておく。
- ③ 具体的には、②に必要な資料をどの機関が保有しているかを把握し、円滑かつ迅速に提供頂ける体制を構築しておく。
- ④ 体制構築のためには、日頃から関係機関とのコミュニケーションを緊密に保ち、有事に備えた協力体制を築いておくことが大切であるとする。

以上。