

自治体の水防災まちづくりに関する法律・制度 から見た検討とその課題

CONSIDERATIONS AND ISSUES FROM THE PERSPECTIVE OF LAWS AND
SYSTEMS CONCERNING COMMUNITY PLANNING FOR FLOOD PREVENTION

福岡龍¹・福岡捷二²
Ryu FUKUOKA, Shoji FUKUOKA

¹学生会員 中央大学大学院 理工学研究科 都市人間環境学専攻 博士課程前期課程
(〒112-8551 東京都文京区春日一丁目13-27)

²フェロー Ph.D. 工博 中央大学研究開発機構 機構教授
(〒112-8551 東京都文京区春日一丁目13-27)

日本では、多くの河川が整備途上にあり、河川整備の加速とともに、氾濫の被害軽減に向けた水防災・減災まちづくりとの連携が求められている。近年は、これらを含む流域関係者の連携により、氾濫の被害軽減を図る流域治水の実践が進められつつある。一方で、流域内でも地域ごとに、地形特性、住まい方、水防体制は異なり、治水安全度も異なる。そこでは、地域の慣習や特性を踏まえたまちづくり・地域づくりとともに緊急時の減災まちづくりを意識した治水を検討することが重要となる。この対策の主体は自治体や地域住民であり、各種の法律・制度の下に対策を講じている。

本論文では、地域の対策を担う自治体に着目し、法律・制度の整理及び地域発意の複数事例の検討を踏まえて、近年の流域治水関連法の施行等を含む自治体を取り巻く水防災・減災まちづくりの新しい体系とその課題を示している。

Key Words: *Legal system, basin hydraulic control, municipality, community planning*

1. 序論

近年では、豪雨の頻発化や強度の増加に伴い、計画を遥かに上回る洪水災害が各地で多発している。そこで、河道を中心とした治水対策に加え、流域・地域として氾濫にどのように備えるのか、土地利用・住民避難・水防活動等を含む水防災・減災まちづくりに資する流域治水が求められており、これを推進するためには、対策の根拠となる技術と法律・制度の充実による展開が求められる。福岡は、今後起こる広域水害に対して、治水と水防の技術と法律の関係性及びそれらの有する課題を示し、法律・制度や慣習、地域特性を合わせた水害共生社会の制度化の必要性を述べ、提言をしている¹⁾。自治体を中核とした水防災・減災まちづくりについては、福岡が提示した基本的考えを拡張し、まちづくり・地域づくりといった広い視野で関連する法律・制度を検討する必要がある。本論文では、自治体の水防災・減災まちづくりに関する法律・制度の整理及び事例検討を行い、近年の流域治水関連法等の法律改正の内容を踏まえ、法律・制度を視点とした水防災・減災まちづくりの全体像を捉える。

そして、それらの有する課題について考察する。また、水防災・減災まちづくりは技術と法律・制度を両輪として進められるものであるが本論文では、流域治水を進めるにあたり、法律・制度を視点とした今後のまちづくり全体の考え方や理念について検討している。技術的な検討については河川技術論文集第28巻掲載の第2著者の論文「近年の洪水災害を踏まえた流域治水を考える」を参照されたい。

2. 従来の治水とまちづくり

治水は、河川改修や施設整備を通じて、災害の発生防止を目的とした河川法の中で対策が講じられてきた。氾濫発生後の応急対策については、水防活動等を規定する水防法が適用され、氾濫を抑制する治水と被害を軽減する水防を両輪として対策が行われている。昭和50年代には、都市河川流域を中心に氾濫原や集水域における宅地開発が進行し、雨水流出量の増大によって洪水危険性が上昇する等、従来対策での限界が生じた。そこで、低地地区・保水地区・遊水地区といった河川区域外の対策を

り、これらを含め検討することが重要であると考え。

治水対策を含む防災については、内閣府と総務省（消防庁）が共同所管する災害対策基本法により、その基本理念や予防から復興に至るまでの対策の基本、防災計画の作成等について定めており、災害に備えた地域づくりの基本となる考え方が定められている。令和元年東日本台風等の近年頻発化する自然災害を受けて、令和3年には、災害対策基本法の改正及び防災基本計画の修正が行われた³⁴⁾。ここでは、災害発生のおそれ段階での災害対策の実施体制の強化や避難情報の見直し等が行われている。また、同法第5条では、市町村は基礎自治体として地域の防災に関する計画（地域防災計画等）を作成し、法令に基づき、これを実施する責務を有するとされており、自治体の第一次責務が規定されている。これらを基に自治体は、地域防災計画を中核に置き、有事に備えた防災体制を構築している。都道府県の地域防災計画では、広域的な視点から当該区域における対策の方向性や市町村の役割を定めている。これを軸に、市町村は、地域特性に合わせた計画を作成する。また、消防や水防を統括する役割を有しており、地域防災計画には、消防や水防、避難に係る各種の計画が位置付けられ、避難情報・水防警報の発令基準や避難行動要支援者への対応等が定められている。その他、国や都道府県との連絡体制、防災対策本部の設置や避難所の開設等について地域の総合的な防災体制が規定されている。これを基に、自治体の避難情報の発信、消防団による救助・救出活動、水防団による水防活動、住民の避難誘導等の災害対応を地域関係者が一体となって行う。近年では災害が頻発化する一方で、少子高齢化や地域防災の担い手の減少を受け、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律が制定され、消防団の強化に加え、地域住民の防災活動への参加促進、自主防災組織の活性化等が図られる。更には、地区単位での住民間の避難や防災活動の実施等の内発的な防災対策を定める地区防災計画制度等が設けられている。

緊急時に地域としてどのように対応するのか、これらの法律・制度を含めてまちづくり・地域づくりという広い視野から見直しを図り、水防のハード・ソフト双方からの強化が望まれる。

4. 水防災に関するまちづくりとの関係性

自治体は、主に、2・3で挙げた法律・制度の中で対策を実施している。本章では、水防災を考慮した埼玉県、奈良県、滋賀県、徳島県の条例⁵⁻⁸⁾等による取組み事例を検討し、法律・制度とこれまでの自治体対策の関係性を示す。

埼玉県では、低平地であるために保水・遊水しやすい地形特性を有していた。しかし、急激な都市化の進行により、これらの機能が失われ、河川への雨水流出量が増

加し、洪水危険性が高まることが課題となっていた。そこで、平成18年より、条例を制定し、雨水流出量の増加行為に対する許可制、過去の洪水状況を基に湛水することが予想される区域を湛水想定区域に指定し、開発制限や代替する施設設置の義務化を行っている。

奈良県においては、昭和57年の大和川大水害を契機に河川やダム整備による治水対策に加え、貯留浸透機能の保全や整備を通じた流域対策を含む総合治水事業が進められていた。しかし、小規模開発の増加や市町村による流域対策の低迷等により流域対策が停滞していた。そこで、治水対策と流域対策に加え、土地利用を加えた3つの対策を軸とした大和川総合治水対策を推進するため、平成29年に大和川流域における総合治水条例が制定された。埼玉県の事例同様に、開発行為の届け出制や雨水貯留施設設置の義務化等の流域対策が推進されている。これに加え、10年確率降雨の浸水深が0.5m以上の区域を市街化編入抑制区域に指定し、原則として市街化区域に定められない等の被害軽減に向けた住まい方の工夫が行われている。また、支川流域内の市町村の施策の推進やまちづくりとの連携を図るための協定と計画の策定について定められている。

滋賀県では、周辺山地から多くの河川が琵琶湖に流れ込み、地域一体が河川や水路網に覆われた地域特性を有している。これまで、多くの洪水氾濫を経験しながらも、水防組織の強化や土地利用を通じて、被害軽減を図ってきた。しかし、近年の豪雨の激甚化や頻発化、地域住民の水防災意識の低下等を受けて、平成26年に滋賀県流域治水の推進に関する条例が制定された。ここでは、従来の河道のみでの対策の限界を考慮し、これらと並行して、流域・地域における貯留対策や土地利用、防災体制の強化を通じた減災まちづくりが推進されている。建築制限や避難計画等に用いられる浸水想定には、水路網で張り巡らされた地域特性を踏まえ、住民の生活の場に近い中小河川や農業用水路等の氾濫を考慮した地先の安全度マップを用いている。更に、水害危険区域における建築の許認可には、技術基準として耐水化建築ガイドラインを設ける等の地域独自の取組が行われている。既存の住宅地についても、嵩上げに係る費用に補助金を設けることで地先のリスク低減を図る。また、土地利用規制のような社会的・経済的な制約を行う場合には、地域関係者との連携が欠かせないが、滋賀県流域治水推進協議会という議論の場が設置されており、避難計画の作成や浸水警戒区域の検討を含め水害に強い地域づくり計画の作成及び地域の合意形成が行われている。

徳島県では利水問題、分水による下流の河川環境の悪化等の環境問題、無堤区間の多さ等の治水上の課題を抱えていた。更には、人口減少や少子高齢化等の社会構造の変化、近年危惧されている地震災害や頻発化する豪雨災害を受けて、災害対応の強化が課題となっていた。そこで、治水、利水、環境、災害対応等の包括的な対応が

求められ、総合的な水管理を視点とした徳島県治水及び利水等流域における水管理条例が平成28年に制定された。滋賀県と同様に、貯留浸透機能の保全や開発行為の規制、水害危険区域における建築制限を設け、流域対策や住まい方の中で対策が講じられている。緊急時の対策については事前防災行動計画及び復旧計画の作成、さらには水防法の改正に先駆けて、浸水想定区域内の要配慮者施設における避難計画の作成を促進している。また、条例の中に流域水管理計画が施策の一部として位置づけられ、条例と計画の一体的な制度設計が行われている。流域ごとの歴史や慣習、課題、各種法律や計画を反映し、利水、水循環、環境、災害対応、水教育の5つを柱として、具体施策が取りまとめられており、計画の策定には、県民、事業者、教育機関、行政等の多くの主体が参画し流域全体での連携強化が図られている。

以上、4県の事例からも分かるように、自治体は各種の法律・制度の中で、それぞれの地域特性・課題を踏まえ、条例や計画を基に対策を実施している。従来は、埼玉県の事例のように貯留浸透機能の保全を中心とした総合治水条例によって、流域対策が講じられていた。一方で、氾濫の被害軽減に向けては、これに加えて、住まい方や住民避難等のまちづくりや地域づくりの中での対策を考える必要がある。奈良県、滋賀県、徳島県では、都市計画区域の調整や災害危険区域の指定による建築制限等、水害リスクをまちづくりに反映させ、住まい方と合わせた対策を講じている。滋賀県や徳島県では、避難や水防活動について、緊急時の応急対策を含む総合的な枠組みの中で対策を講じている。自治体（県等）は治水に関する法律を総合的に運用するため、総合治水条例や流域治水条例を定めることで、流域政策の補完や地域における治水安全度の向上を図っている。

5. 近年の流域治水関連法を含む治水の展開

ここまでは、流域治水関連法の施行までの水防災・減災まちづくりに係る法律・制度や自治体の取組を検討した。その上で、複数の法律・資料^{9)・15)}等を基に、流域治水関連法及び関連する取組が従来体系にどのような変革をもたらしているのかを述べ、6の水防災・減災まちづくりの法体系と課題につなげる。

流域治水は、地域の取組と一体的に検討し、多くの関係者との連携の下に、人的被害や地域経済の壊滅的被害を軽減・回避すること、つまりは、治水の幅を広げ、地域を守ることに焦点をあてたものである。これまで、自治体は、水防災・減災まちづくりについて、情報発信・避難誘導、消防・水防体制の強化等のソフト対策を中心とした取り組みを行ってきた。一部の自治体では、4で示すように水防のハード対策強化を行政努力により実施している。令和2年には都市再生特別措置法等が改正さ

れ、災害危険区域における新規開発の厳正化、災害レッドゾーンの居住誘導区域からの除外、市町村による居住誘導区域内の防災指針の作成等のまちづくりにおける防災対策の拡充が行われた。住まい方の誘導では、宅地建物取引業法の改正により、不動産取引時に水害リスク情報を説明することが義務付けられた。また、農林水産省では、農地法や農振法といった農用地の土地利用に治水を位置付ける法律がなく、一体的な検討が難しい状況にあった。近年では、防災重点農業用ため池に係る防災工事等の推進に関する特別措置法や農業の有する多面的機能の促進に関する法律の制定により、ため池の活用、田んぼダム整備を進める体制が整いつつある。令和元年には、多くの関係省庁との連携の基に、「既存ダムの洪水調節機能の強化に向けた基本方針」が策定され、水害の抑制に向けた農業用ダムの治水協定が各地で締結されている。

この一連の取組に加え、治水の幅を広げ、法的な根拠の下で、平時のまちづくりから緊急時の減災まちづくりを推進することが流域治水関連法の持つ大きな役割であるといえる。特定都市河川浸水被害対策法の改正では、地方部にその適用範囲を広げ、貯留機能保全区域や浸水被害防止区域の創設により、保水・遊水機能の保全や浸水エリアの土地利用の見直しを図る。浸水被害防止区域内の開発・建築行為については、想定浸水深以上の敷高を設けることや建築物構造の耐水性等の技術基準を設けている。更に、流域対策について河川管理者、下水道管理者、関係自治体等で協議する場として流域水害対策協議会が創設されている。その他、ダム洪水調節機能協議会を通じた利水ダムの洪水時の活用、雨水貯留浸透等を目的とした特別緑地保全地区の指定等が可能となり、流域対策の幅が拡充されている。更に、ソフト対策では、水防法の改正により、洪水浸水想定区域の指定を中小河川まで広げ、浸水想定区域内に位置する要配慮者利用施設に対する市町村の助言や勧告による避難体制の確保を図っている。これに加え、厚生労働省では、介護保険法に基づく省令「指定介護老人福祉施設の人員、施設及び運営に関する基準」により、社会福祉施設の非常災害対策計画の作成や避難訓練の実施を義務付ける多重の対応を図る。高齢者施設の新設について、災害危険区域内での補助用件を除外する等、土地利用誘導を行っている。文部科学省では、防災教育の推進に加え、雨水貯留施設等の防災施設や避難所としての機能強化が図られている。これらを含め、流域治水関連法の施行を中心に、ソフト対策の強化に加え、ハード対策の充実が図られている。

6. 水防災・減災まちづくりの法体系と課題

(1) 水防災・減災まちづくりの法体系

ここでは、これまでの検討を踏まえ、法律・制度から

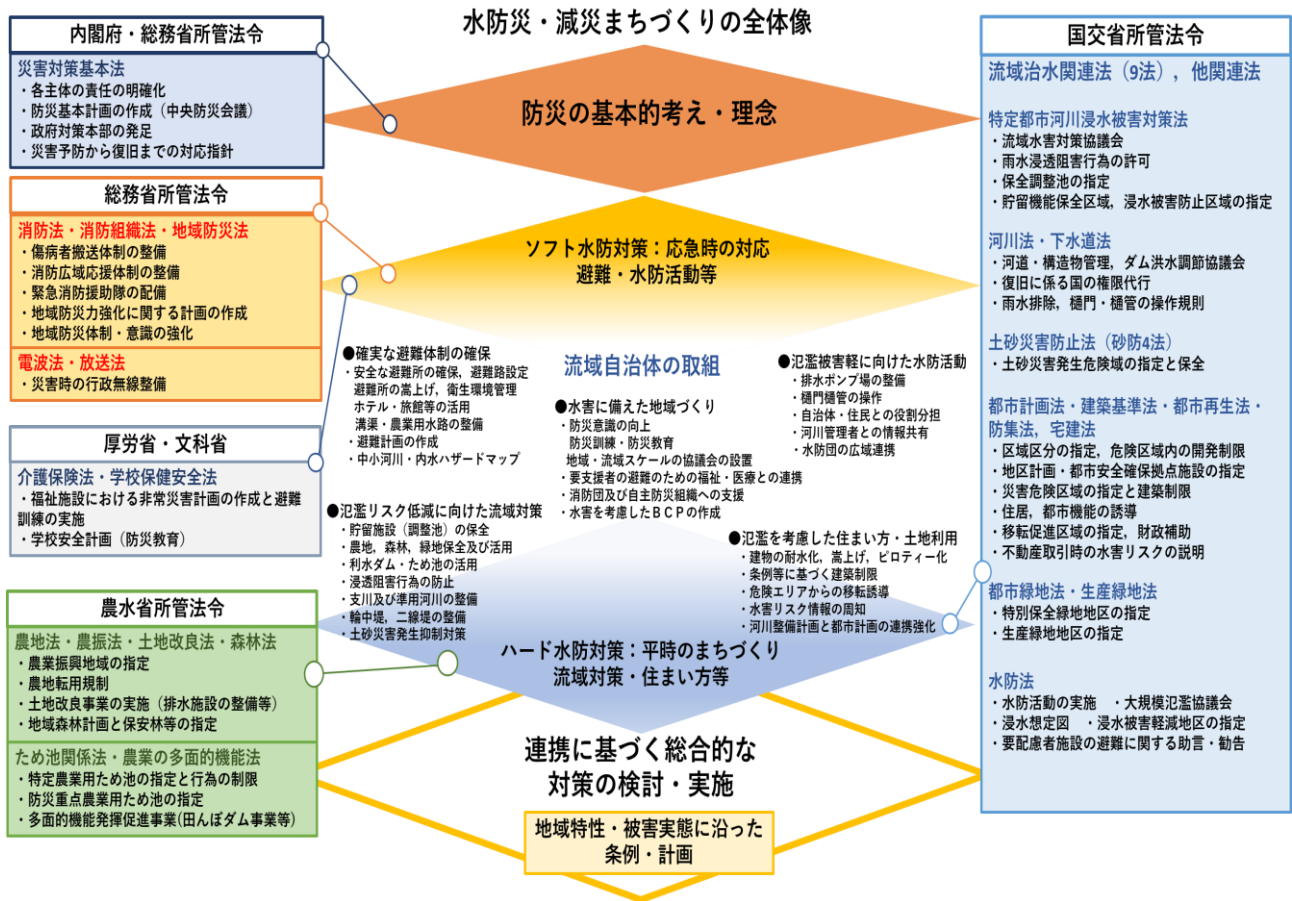


図-2: 水防災・減災まちづくりの法律・制度の多層体系

見た水防災・減災まちづくりの全体像について述べる。

図-1では、地域の水防について、国土交通省の法律を中心に住まい方やまちづくり、氾濫の抑制対策を規定する法律を含めて広い意味での水防を検討することの重要性を示している。令和3年に施行された流域治水関連法は国土交通省の9法を基にハード・ソフト対策の双方から緊急時の減災まちづくりを推進することが考えられている。しかし、水防災・減災まちづくりを含む流域治水を進めるためには、国土交通省の法律・制度を考えるだけでは不十分である。流域治水の中では氾濫原や集水域の対策が検討項目にあるが、他省庁が所管する法律等が複数存在するため治水を目的とした対策を進めることは容易ではない。また、各種法律の下で具体的な都市計画や農地管理、避難、消防、水防に関する対策の担い手は自治体や住民である。関係する省庁や自治体等との強力な連携の下で、流域・地域全体を視点とした治水をどのように考えるのか、その中で法律・制度はどうあるべきかを一緒に考えなければならない。まちづくりも地域づくりも防災だけの目的で決定されるものでないため、上述の連携を無くして流域治水を進めることは難しいと考える。

これらを踏まえて、流域治水を進める上で今後の水防災・減災まちづくりの全体像を示しているのが図-2である。ここでは、地域のソフト・ハード対策の双方の充実による水害共生社会の制度化という図-1の考え方を拡張

し、水防災・減災まちづくり全体を俯瞰して関係する省庁の法律・制度を体系化している。この図から分かるように、自治体を中心とした水防災・減災まちづくりに関係する法律・制度は、複数省庁が関係する多層構造となっている。各省庁の法律・制度により規定される対策を中央部に示しているが、その地域にとってどのような対策を講じることが重要であるか、地域の意見や取組みを反映しながら地域に沿う形で検討しなければならない。また、避難施設の配置や避難所及び社会福祉施設等の防災構造を検討することは、都市計画・まちづくりそのものと密接に関係する議論となる。河川整備や氾濫の状況に応じて水田貯留等の対策を検討する際には、農地の計画との連携が必要不可欠である。これらを含め、河川、水防、都市、農業、森林、医療、福祉、教育等の多様な分野における相互間の連携に基づく親和性のある対策の実施が求められる。自治体や住民との連携を前提として、国土交通省等を中心とした平時のまちづくりからの緊急時のまちづくりへの展開を図る流域治水関連法に加え、農地法や農振法等の農林水産省における土地利用や緊急時における対策を規定する総務省等の法律・制度、事業を一体的に捉えた地域を支える仕組みが必要である。これらを通じ、水防災・減災まちづくりを含む流域治水が実践されるものとする。この新たな体系とともに流域治水の更なる展開の必要性を強調して水防災・減災まち

づくりを進める上での課題へつなげる。

(2) 水防災・減災まちづくりを進める上の課題

各省庁の法律・制度の充実に伴い、河道の治水対策の強化に加え、氾濫原や集水域における流域対策の幅が広がりつつある^{12)~15)}。流域治水プロジェクトの中では、流域対策を中心とした氾濫原や集水域を含む本支川整備や氾濫抑制施設の設置等の対策項目が総合的に検討されている。近年では水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドラインが示され、確率規模や改修段階に応じた浸水深及び浸水範囲の分かる多段階の浸水想定図等が検討されており、水防災・減災まちづくり等との連携に向けた対応が図られつつある。これは単に危険エリアから居住誘導を進めるためのものではなく、地域の抱えるリスクや河川整備状況に応じたリスク変化に対して、避難や水防活動、土地利用、森林・農地の管理を含め、まちづくり・地域づくりをどう考えるべきかを地域とともに検討することに意味がある。現状は河川整備状況に応じたリスクの変化を示しているが、その先には、水防災・減災まちづくりとともに議論を進めていくために、地域の事業や取組も考慮し反映していくことが求められる。その中で、流域内の各々の地域の地形特性や河川整備状況、居住状況等、地域特性が異なるため、地域に沿った治水、住まい方、備え方を検討していくことが求められる。流域治水を進めるにあたっては、図-2で示すような国と自治体との取組みを一体的に検討することが重要となるが、現状は、連携し効果的な施策を推進するための仕組みが不十分であると考えられる。

地域（市町村単位）を1つの流域として捉え、地形や土地利用等の関係から集水特性や脆弱箇所を明らかにすること、農地や森林等の持つ流出抑制機能を明らかにすることを通じて、事前の対策や防災体制等を含めて地域ごとに多様な関係者とともに被害軽減に向けた対策及び制度設計を検討することが重要である。更に、施設整備水準や計画を超過する洪水に対して、行政のみでは責任を負いきれず限界があるため、地域への理解の深い住民や民間団体等の意見や取組みを交えながら地域としての対策を検討することが流域治水の実践に向けて極めて重要な視点だと考える。これらを通じて、河川整備とともに地域の対策を集積することで、流域全体の安全度が向上し被害の軽減や迅速な復旧・復興につながる。

その際には、図-2で示すような総合的・多層的な枠組みで検討する重要性を重ねて強調したい。更には、社会の複雑化とともに複数省庁の法律・制度が目的に応じて複雑に存在する中で、今後は流域管理という大きな視点で水防災・減災まちづくりに資する法律・制度体系の充実化が行政に求められる。

7. 結論

本論文では、法律・制度を視点とした水防災・減災まちづくりの全体像とこれらを進める上での課題を示した。近年では、流域治水関連法の施行により、流域・地域における治水の幅が広がりつつある。しかし、水防災・減災まちづくりを検討する際には、これまでの法律・制度で考えるだけでは不十分である。図-2に示すように、複数省庁の法律・制度を一体的に捉え、水防災・減災まちづくりにおける国、自治体、地域関係者等の連携した対応が強く求められる。そして、自治体の担うまちづくりや地域づくりとの連携を強化する上で、河川整備状況に応じて地域で発生する氾濫の機構やリスクを踏まえて、地域とともに対策を検討することが重要であり、被害軽減に向けては総合的・多層的な仕組みで検討することが求められる。更には、流域治水関連法を中心に河川を中核とする対策を進めるとともに、流域管理を視点として水防災・減災まちづくりに資する法律・制度体系の充実化の必要性を強調している。

参考文献

- 1) 福岡捷二：「大規模氾濫時の被害軽減のための水害共生社会制度の構築に向けて一治水施設のストックと水防法等の発展を融合させた流域治水」,法律時報91巻,12号,pp72-78,2019.11.
- 2) 社会資本整備審議会：「大規模氾濫に対する減災対策のための治水対策のあり方について～社会意識変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて～」,p5,2015.12
- 3) 内閣府：令和3年版防災白書,p35-39
- 4) 内閣府：防災基本計画[令和3年5月25日]新旧対照表
- 5) 埼玉県：埼玉県雨水流出抑制施設の設置等に関する条例
- 6) 奈良県：大和川流域における総合治水の推進に関する条例
- 7) 滋賀県：滋賀県流域治水の推進に関する条例
- 8) 徳島県：徳島県治水及び水利等における水管理条例
- 9) 国土交通省：都市再生特別措置法などの一部を改正する法律（令和2年法律第43号）新旧対照文
- 10) 国土交通省：宅地建物取引業法の再尺・運用の考え方（平成13年国総動第3号）新旧対照文
- 11) 既存ダムの洪水調節機能強化に向けた検討会議：「既存ダムの洪水昨日強化に向けた基本方針」,2019.12
- 12) 国土交通省：特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（令和3年法律第31号）新旧対照文
- 13) 流域治水の推進に向けた関係省庁実務者会議：流域治水推進行動計画,2021.7
- 14) 国土交通省：令和4年度水管理・国土保全局関係予算概要,2022.1
- 15) 流域治水の推進に向けた関係省庁実務者会議：流域治水対策等の主な支援事業,2022.4

(2022. 3. 25受付)