

治水事業と土地利用政策の連携における問題抽出とその解決に向けた考察

京都大学大学院工学研究科 学生員 古市佐絵子
 京都大学大学院工学研究科 正会員 立川 康人
 京都大学防災研究所 フェロー 寶 馨

1. 背景と目的

従来の治水対策は一定の成果を挙げたが、近年の都市水害、超過洪水被害は防止・軽減できず、治水事業と土地利用政策の連携が求められている。しかし連携の中心である河川は一施設として位置づけられ、その管理者の発言力も限られるため、あまり捗っていない。

本研究では、これらの原因をより明らかなものとするため、治水事業が土地利用政策から切り離されている現状へと導いた社会的課題と、それらを規定する法体系における課題を抽出し、解決に向けた長期的な流域デザインのあり方について検討する。

2. 治水事業が現状に至った社会的背景

明治以降ずっと公共物だった河川内で手に負えない間は、治水は河川管理者任せになっていた。なぜなら、他の土地利用には最優先目的があり、治水のための土地利用形態・目的・利権調整は難しいからである。土地利用関連法(都市計画法施行令8条2項・農地法4条・森林法10条の22項・25条)において、利用・転換・計画の規定があるにも関わらず、治水事業のほとんどを河川管理者が行っている現状は、こうして導かれた。

3. 治水事業関連の法体系から問題抽出

続いて現法体系における治水事業・河川法と他法律との関係について図1に表して分析した。

3.1 国土形成計画法¹⁾ 治水事業関連の項目は国土全体の計画の「災害の中の水害、防除・減災」、基本理念の「安全の確保」、連携関連の項目には「国内外の連携」がある。治水は重要項目であると同時に、多くの項目の中の1つである。

3.2 国土利用計画法¹⁾ 第3次国土利用計画の措置概要の中で「(4)国土の保全と安全性の確保」の項に治水事業の記載がある。ただし、各地方公共団体において実行する明確な枠組みは形成されておらず、

土地利用政策と連携した治水対策には浸透性が関係し単独都道府県での実施は難しい。

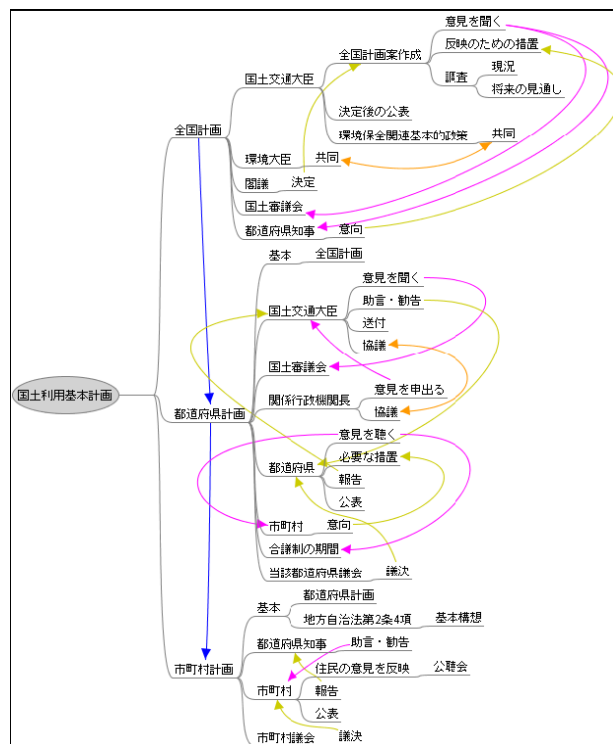


図1 国土利用計画における人の動き

3.3 都市計画法¹⁾ 都市計画区域外は規制できない。この法律と連携して治水事業を行う場合「洪水危険の高い地域を規制する当該地完結・浸透性規制で都市域全体の洪水危険度低減」の2つがあり得るが単独行政では限界がある。

3.4 森林法¹⁾ 保安林・保安施設地区の指定目的には「水源涵養・土砂流出防備・土砂崩壊防備・風害、水害、潮害、干害、雪害又は霧害の防備」と治水事業と関連するものを含む。河川法では保安林は樹林帯のみとされている。

3.5 農業振興地域の整備に関する法律¹⁾ 治水との関連は少ないが、農業振興地域自身が災害の危険に曝される場合は土地利用に言及できる。農業振興地域の整備に関する法律と農地法は影響し合っており、災害対策を土地利用政策で行う権限を有する。

キーワード 治水事業，土地利用政策，河川事業，河川計画，都市計画

連絡先 〒615-8540 京都市西京区京都大学桂 C1 京都大学工学研究科 都市環境工学専攻 水文・水資源工学分野

3.6 河川法と治水事業¹⁾ 治水計画の中で重要な河川法も、計画・実施できるのは河川区域・河川保全区域という一部分であり、費用・利害関係者もそれに伴い限定される。そのため「河川整備基本方針作成のスタンスが「防止すべき規模」を「治水に関する河川の責任範囲」と捉えるよう変わってきている。これを周知させるには、まだ幾つかのステップも必要である。

4. 治水事業と土地利用政策の連携の事例分析

4.1 鶴見川の総合治水対策²⁾ その時々々の最良策を模索してきたのが総合治水対策であり、治水事業と土地利用政策の連携もこの延長線上にある。鶴見川は全国に駆けてこの対策を行ってきた。最も大きな成果は、流域で協議する体質を作ったことである。国と1都1県3市による協議会では、定期的な進捗確認、詳細なデータ収集、河川と流域が常に対となる仕組みの形成等により、協議会が維持された。この仕組みは、住民も参加した鶴見川流域水マスタープランへと引き継がれ、特定都市河川浸水被害対策法施行の呼び水となった。

4.2 高規格堤防総合事業³⁾ 高規格堤防整備事業は高規格堤防特別区域に土地利用計画が必要であるため進捗が遅く、2004年時点で総延長872.4kmのうち46.9kmしか進んでいない。また、治水の観点からの優先度が反映されない点、総延長の6割を占める市街化区域外での整備手法が確立されていない点も問題である。例えば、農業振興地域ではその目的以外での土地利用変更は難しく、その先に広がる市街地にいくら需要があっても実現できない。

5. 考察

5.1 抽出された問題点 (1)治水事業統括のための枠組みの不在：流域単位と行政単位には地理的不一致があり、細分化された土地利用政策が独立して動いていることは連携する際の大きな問題の1つである。現在、治水計画は土地利用政策に後付けしているが、土地利用決定後の変更は難しい。都道府県はこの割付の決定前に、総合治水を行政単位・部署を越えて協議する統括する場が必要である。

(2)国土形成計画における情報伝達の仕組みの問

題：総合計画全体の問題として市町村まで国の方針が伝わりにくい人の動きとなっている。事業担当である市町村に方針を確実に伝達する工夫が必要である。

インセンティブの必要性：複数機関・地方行政が連携し、不確実性の高い現象に投資するにはインセンティブが必要である。高規格堤防特別区域にあたる農業振興地域、上下流行政の洪水予防のための開発調整、超過洪水の事前事業等がその例である。

5.2 提案 流域協定：治水を統括する仕組みとして、治水に関する方針をボトムダウンする場として、流域協定を提案する。流域内地方公共団体で構成、各々の治水計画の調整を行う。土地利用決定前段階にある国土利用計画を法的根拠とすることも考えられる。

洪水時流出の排出権取引：インセンティブの一形態としてCO2 排出権取引のように、洪水時に流出すると予測される量を予め利害関係者の間で売買する流出権取引を提案する。基準や取引相手など、考えるべき問題は多いが、あり得る1つの方法ではないだろうか。経済中枢地区と上流地域が1/200の流出権を、高規格堤防の受益予定者である市街地と農業振興地域が1/100の流出権を売買するなど、土地利用者のニーズにより必要な場所・程度の治水事業を行うインセンティブとなるかもしれない。

6. 今後の課題 提案の実現可能性を検討する必要がある。流域協定には森林法における都道府県間の協定を調査し、流出権取引は、CO2 排出権取引を参考として、ビジネスとして成り立つかの数値実験・評価が必要である。

参考文献

1) 法令データ提供システム：

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

2) 国土交通省関東地方整備局京浜工事事務所：

鶴見川とその流域の再生 鶴見川流域水マスタープラン策定に向けた提言，リバーフロント整備センター，2002.

3) 会計検査院：平成15年度決算検査報告概要，2004.