

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

中央大学大学院 学生会員 ○福岡 龍
中央大学研究開発機構 フェロー 福岡 捷二

1. 序論

気候変動に伴う洪水災害の激甚化、頻発化を受けて、河川整備の加速とともに、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の実践が求められている。そこでは、対策の根拠となる法律・制度の充実による展開が望まれる。令和3年には、流域治水関連法が施行され、流域治水の実践体制や支援体制が整いつつある¹⁾³⁾。本論文では、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たのか検討する。そして、これらを含め、自治体を中核とした水防災・減災まちづくりについて、福岡⁴⁾の示す基本的考えを拡張し、地域水防災に関連する法律・制度の整理からその全体像を捉え、現状の課題について考察する。

2. 流域治水関連法によるまちづくりの展開

流域治水とは、地域の取組と一体的に検討し、多くの関係者との連携の基で人的被害や地域経済の壊滅的被害を軽減すること、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といえる。これまで、自治体は、情報発信・避難誘導、水防活動等のソフト技術を中心に対策を行っている。滋賀県等の一部の自治体では、行政努力により、災害危険区域の指定や都市計画区域の調整等を行い、流域対策の補完や地域の治水安全度の向上を図っている⁵⁾。令和3年の流域治水関連法の施行は、ソフト技術が中心となる水防災まちづくりに対して、土地利用や住まい方等の平時のまちづくりから応急時のハード減災対策を捉え直すことに焦点をあてている。特定都市河川浸水被害対策法の改正では、地方部まで適用範囲を拡げ、貯留機能保全区域及び浸水被害防止区域が創設されている。遊水機能の保全や水害を考慮した土地利用の見直しが図られ、災害レッドゾーンに浸水被害防止区域が組み込まれたことで、水害危険エリアでの開発抑制・移転促進が期待される。更に、流域対策について、河川管理者や下水道管理者、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、地域対策との連携が図られている。また、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、流域対策の幅が広がられている。その他、避難等を含むソフト対策の強化と共に、自治体の条例や計画をベースに対策が講じられてきた項目を含めてハード減災対策の充実が図られている。

3. 水防災・減災まちづくりの全体像と課題

2を基に、自治体の水防災・減災まちづくりに関する法律等の整理を踏まえ、**図-1**は水害共生社会制度⁴⁾の構築に向けた法律・制度の多層的体系を示している。ここでは、避難や水防活動等の人命を守る水防に加えて、被害を抑えるために地域としてどのように備えるのか、住まい方・まちづくりを含む広い意味での水防を合わせて検討する重要性を強調している。流域治水関連法を中心に自治体の担う対策の幅は、**図-1**の中央部に示すように拡充されており、多くの関係機関との連携の基で対策が成り立っている。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実施が求められる。そして、自治体との連携を前提に、国土交通省等を中心とした平時のまちづくり・住まい方から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・制度を一体的に捉え総合的な枠組みで検討することが重要となる。

一方で、流域内の自治体は、各々の地形特性や河川整備状況、居住状況を含む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-1**で

キーワード 流域治水, 法律・制度, 水防災まちづくり, 自治体

連絡先 〒112-8551 東京都文京区春日 1-13-27-31214 中央大学研究開発機構 TEL : 03-3817-1615

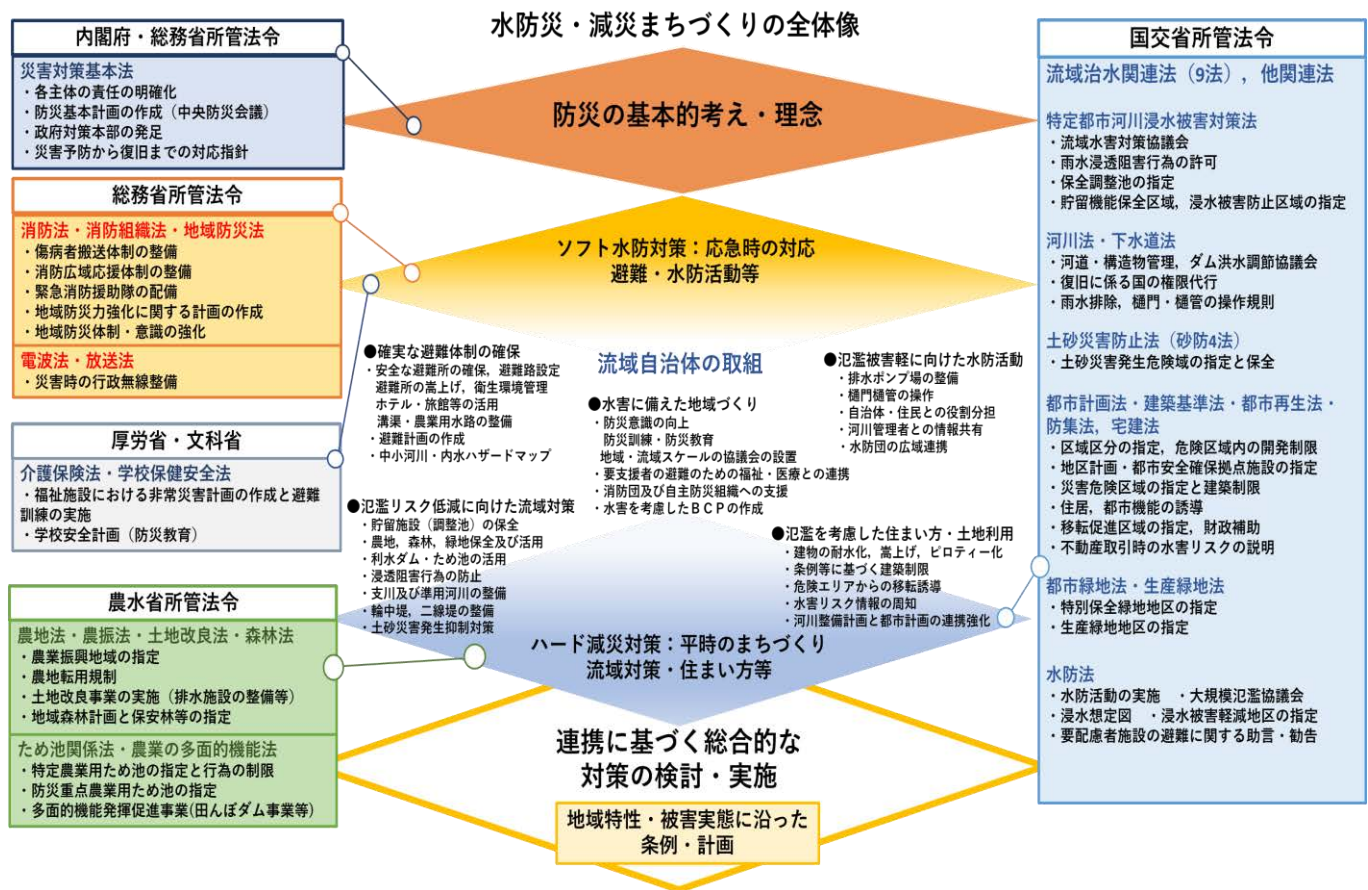


図-1: 水防災・減災まちづくりの法律・制度の多層体系

示すような、各省庁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、これらが連携し効果的な施策を推進するための技術力と総合的な仕組みの不十分さが課題であると考えられる。例えば、地域防災計画等で規定される避難情報・水防警報の発令においては、外水位ベースで対応が図られている。しかし、避難や水防活動のような応急対策を考える上では、外水氾濫前の地先の内水状況が決定的に重要となる。そこでは、豪雨時の地域の中小河川や水路で発生する内水氾濫現象を過程が分かる形で評価し、危険個所の優先的な避難誘導や水防活動の実施を行うことが求められる。また、地域の被害リスクを表す浸水想定図では、想定最大規模の外力に対する浸水深が示されており、相対的なリスクを判断することが困難で、土地利用等に生かすことが難しい。地域の経年的な被害実態や氾濫流の挙動、集水特性を踏まえ、高リスク地や農地及び森林の持つ役割を明らかにする必要がある。さらに、治水もまちづくりも長期的な時間軸を意識した対応が求められるため、改修過程を含めた氾濫リスクを多段階に評価することが重要と考える。これより、推定される現象や危険箇所と地域対策を勘案し、多様な関係者による氾濫の被害軽減に向けた体制構築及び制度設計が求められる。

4. 結論

本論文では、流域治水関連法を中心とした取組に基づく従来対策からの変革を検討し、各省庁の所管する複数の法律や制度の整理から、自治体の水防災・減災まちづくりの多層的体系を示している。ここでは、流域治水の実践に向けて、図-1に示すような各省庁と自治体の強力な連携が重要となる。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た地域で発生する氾濫現象やリスクが判断できる技術と、それらに基づいて対策を検討する総合的な仕組みの必要性を強調している。

参考文献

1)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 2) 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 3) 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, 2022.1 4) 福岡捷二：法律時報91巻,12号,pp72-78,2019.11. 5) 滋賀県：滋賀県流域治水の推進に関する条例(滋賀県条例第55号)