

氾濫被害軽減に向けた法制度から見た自治体の水防災・減災まちづくり

中央大学 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

近年の、豪雨の強度や頻度の増大に伴い、人命に著しい危険を及ぼす洪水災害が多発している。特に地方部では、一度、氾濫が起ると、過疎化の進行や主要産業の壊滅的被害が発生し、地域経済の回復が危ぶまれる状況となっている。そこで、施設を中心とした治水対策と水防活動、避難行動、土地利用等による地域水防対策の強力な連携によって水災害に粘り強い地域体制の構築が求められる。この地域水防の担い手は自治体であり、自治体は、法律を根拠に各種の施策を実施している。福岡¹⁾は、水防災に係る国土交通省所管法律の体系や技術との関係性及びその課題を示し、今後、頻発化が懸念される広域な水害について、法律・制度や地域特性、慣習を含め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。

これらを踏まえて、本論文では、自治体を取り巻く法制度を捉え、氾濫時の水害リスク軽減に向けた現状と課題を事例と共に検討し、治水、水防、減災まちづくりの親和性のある対策を推進することを目的とする。防災は、内閣府がその中枢を担い、各省庁が関連する重要な施策を実施している。地域防災については、国土交通省に加え、自治体を統括する総務省についても、それらの所管法律を一体的に捉えることが重要であることを強調している。

2. 地方自治と地域防災

総務省（消防庁）は内閣府と災害対策基本法を共同で所管し、地域防災の基本的な考え方を取りまとめる役割を担う。ここでは、総務省所管法律を基に、地方自治や地域防災の理念、総務省と自治体の関係性を整理する。

地方自治とは、政府から独立した自治体が、地方事務を処理する団体自治と事務処理の決定過程に住民が参加する住民自治の2つを指し、これらは憲法で保障されている。この理念は地方自治法により定められ、第1条の2では、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定されている。この地方公共団体の責務規定を基に、防災について、災害対策基本法第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いる。令和3年には、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、災害対策基本法が改正され、地域防災計画の上位計画となる防災基本計画の修正も行われた²⁾。これにより、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た³⁾。

また、地域の防災対策を支援する役割を担い、地方債の充当率や交付税率を拡充すること及び発行に特例を設けることで、自治体財源の確保と財政負担の軽減、積極的な防災事業の推進を図っている⁴⁾。これらを含め、自治体は、地方財政法や地方交付税法、地方税法等に基づいて地域の財政運営を行っている。

3. 水防災・減災まちづくりと事例検討

2で述べた理念を基に、自治体の対策は国土交通省等の事業法を根拠として実施される。ここでは、水防災・減災まちづくりを視点として、事例から水防災・減災まちづくりと法律の関係性を整理する。

従来のまちづくりの体系は、都市計画法、建築基準法等による区画整理や無秩序な市街化の抑制、景観の保全等の平時のまちづくりが考え方の中核にあり、防災を主眼に置いたものではなかった。近年では、都市再生特別措置法の制定によって適切な位置に都市機能を誘導するコンパクトシティの思想が導入され、危険箇所から都市機能や住居を誘導する考え方が取り入れられた。また、令和3年の流域治水関連法案を受けて、水害危険区域を災害レッドゾーンに導入する等により水防災まちづくりの実行性が向上されつつある。一方で、まちづくりの主体は自治体

キーワード 法制度、自治体、流域治水、水防災・減災まちづくり

や住民であり、歴史や文化、地域特性に合わせた細やかな対応は彼らに委ねられる。

例えば、埼玉県では低平地で水はけの悪い地形特性を有する。そのような土地の宅地化の進行によって、これまで保水・遊水されていた雨水が急速に河川へ流入し、洪水危険性を上昇させていた。そこで、条例⁵⁾を基に湛水想定区域を指定し、開発行為の許可制、雨水流出抑制施設の設置の義務化を実施している。また、滋賀県では、多段階の外力に対する地先の安全度マップの公表、条例⁶⁾に基づく従来の治水事業の強化及び住まい方の工夫によって浸水被害軽減を図っている。この条例を根拠に、200年の確率降雨による浸水深に対して、浸水警戒区域を指定することで建築制限を掛ける独自の取り組みを行っている。その他、区域内の既存住居について、宅地の嵩上げに補助金制度を設ける等、水害と共生するための制度設計を実行している。

4. 水防災・減災まちづくりに係る法律と現状の課題

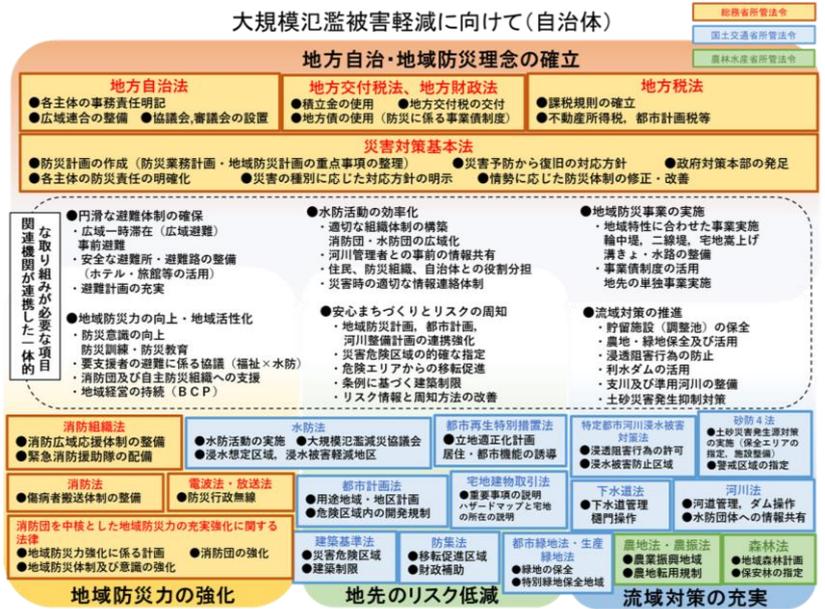
これまでの議論を含め、自治体の水防災・減災まちづくりに関する法律を図-1のように体系化し、自治体を中心とする関係者が一体的に取り組むべき事項を整理した。また、これらの法律と地域水防災の関係を図-2の

ような多層的関係にあると考え、整理した。地方自治を背景とした地域防災理念を基に、国土交通省等の事業法の中で、自治体が対策を実施する体系を表している。流域治水を推進する上では、このような体系の中で中小河川や氾濫原における対策を担う自治体との連携が必要不可欠なものとなる。流域治水関連法の施行によって、施策は広がるものの、流域治水の理念が十分に議論されていないことと対策の根拠となる技術力不足が現状の課題と考える。

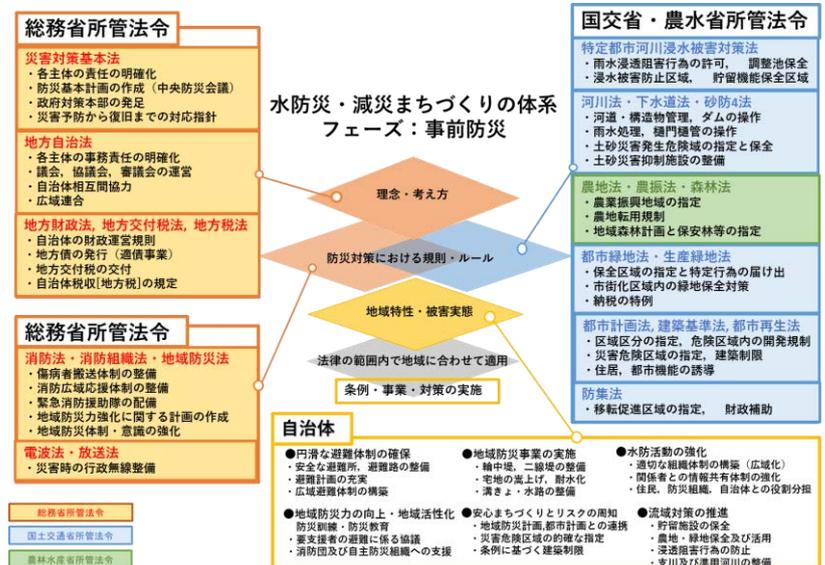
例えば、現状の浸水想定図では想定最大規模の外力に対する浸水深の評価となっている。これでは、地域の地形や集水特性に応じた相対的な危険箇所の判定が困難で、地域防災計画や都市計画を始めとしたまちづくりに生かすことは難しい。また、治水対策もまちづくりも長期的な時間軸を意識した対応が求められるため、改修過程を含めた地域で起こる氾濫リスクを適切に評価しなければならない。ここでは、豪雨時の中小河川や水路網を含む地域の集水特性の評価、中高頻度の外力を含む多段階的なリスク評価を通じて氾濫前後で地域がどのような状況になり得るのかを判断できる技術が必要となる。これより、推定される現象や危険箇所と地域の対策を勘案し、技術と法制度を含む踏み込んだ議論が求められる。さらには、図-1、図-2に示すように、水防災・減災まちづくりに関する国土交通省、総務省、農林水産省等の連携した対応が強く求められる。

参考文献 1)福岡捷二：法律時報 91 巻, 12 号, pp72-78, 2019.11.2)内閣府：令和 3 年版防災白書 3)内閣府：防災基本計画[令和 3 年 5 月 25 日中央防災会議決定]概要及び新旧対照表 4)総務省：令和 3 年度地方債同意等基準運用要綱 5)埼玉県雨水流出抑制施設の設置等に関する条例 6)滋賀県流域治水の推進に関する条例

大規模氾濫被害軽減に向けて(自治体)



(図-1 水防災・減災まちづくりの法律体系)



(図-2 水防災・減災まちづくりの多層体系)