

テーマ 自然災害からの復旧・復興における都市自治体の対応

流域治水政策と都市自治体

日本都市センター研究員 高野 裕作

日本都市センターでは、2022～23年度にかけて「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」を設置し、流域治水政策において都市自治体に求められる方策、対応について調査研究、議論を行った。この研究会の成果は、2024年10月に第一法規株式会社より「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」として刊行することとなった。本稿では、研究会での調査の概要と、刊行予定の書籍の内容について紹介する。

1. 背景：水害多発時代の治水・防災

気候変動の影響によって、従来よりも強い降雨（総雨量においても、短時間に集中的に降る量においても）が、高頻度で発生するようになり、日本では毎年のように深刻な水害の被害が各地で発生している。その一つの指標として、過去5年間の激甚災害の指定状況（内閣府）によれば、20件指定されている激甚災害のうち、12件が台風や前線による豪雨を原因とした水害、土砂災害である¹。

こうした近年の水害の激甚化、高頻度化をうけて、国（国土交通省）では従来の河川整備を中心とした治水の考え方から、河川の集水域、氾濫原の土地における対策も含めた「流域治水」に政策を大きく転換し、2021年に「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（以下「流域治水関連法」）が制定された。流域治水関連法では河川法、水防法、下水道法、特定都市河川法といった河川関連の法律だけでなく、建築基準法、都市計画法など土地利用、

表1 研究会の開催記録

回	開催日	主な内容
第一回	2023年2月7日	委員顔合わせ・論点の確認
第二回	2023年3月30日	中村委員・松川委員より話題提供
第三回	2023年4月20日	瀧健太郎氏より話題提供
第四回	2023年5月18日	アンケート調査・設問等に関する議論
第五回	2023年9月4日	アンケート調査結果概要に関する議論
第六回	2023年10月5日	滋賀県庁現地調査の報告／報告書構成案に関する議論
第七回	2023年12月7日	藤枝市・伊豆市現地調査の報告／報告書原稿骨子案に関する議論
第八回	2024年3月6日	報告書原稿草案・取りまとめに関する議論

1 その他8件のうち、3件は地震災害によるもの、5件は各年度の特定地域に係る激甚災害（局激）をまとめて指定したものであるが、各年度の局激のなかにも各地の豪雨による水害、土砂災害は含まれている。

まちづくりに関連する法律を含む9つの法律が改正され、より総合的、包括的な防災対応が求められるようになった。

従来の河川を中心とした治水・防災対策では、主要な河川の管理者である国、都道府県の役割が大きかったが、流域治水政策では土地利用による対策の重要性が増したことにより、都市計画、土地利用規制を担う都市自治体の役割が大きくなっている。

日本都市センターでは上記の背景のもと、流域治水における都市自治体に求められる方策、対応について明らかにするため、「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」（以下、「研究会」という）を設置し、2022～23年度にかけて調査研究、議論を行ってきた。

2. 気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会の概要

(1) 研究会の構成と検討内容

研究会は内海麻利座長（駒澤大学教授）をはじめ、大谷基道委員（獨協大学教授）、田中尚人委員（熊本大学准教授）、中村晋一郎委員（名古屋大学准教授）、松川寿也委員（長岡技術科学大学准教授）の5名の学識者によって構成された。表1に示すとおり計8回開催された研究会では、それぞれの専門分野の観点から活発な議論が行われ、また第三回研究会ではゲストスピーカーとして瀧健太郎・滋賀県立大学教授より、滋賀県の流域治水に関する話題提供をいただいた。

研究会において設定した主な検討項目は、以下に挙げるとおりである。

①流域治水とコンパクトシティの土地利用計画

流域治水政策における土地利用の基本的な考え方は、水害のリスクが高い土地の宅地、市街地としての利用を規制、抑制することである。一方で、コンパクトシティを実現するうえでは、都市機能の集積、交通の利便性などの市街地の特性も重要であり、水害リスクとのバランスを考慮し、個別の都市の状況に応じた計画、規制のあり方を検討する必要がある。

②流域治水を具現化していくためのまちづくり

土地利用や建築行為の規制をとともう対策を具体化していくためには、住民、地権者等との合意形成が必要となる。そのためには、科学的な知見に基づ

いた災害リスクの評価とその周知、避難対策などを十分に検討する、リスクコミュニケーションが重要となる。

③自治体の組織・人材・業務のあり方

上記の土地利用計画・規制や住民とのコミュニケーション・まちづくりに関する対応は、基礎自治体の職員が主に担うこととなる。従前より、基礎自治体では都市計画、土地利用行政を担う専門性を持った職員が十分に確保されていなかったが、さらに治水、防災の観点からこれらを検討したり、住民とのコミュニケーションを図る必要があり、組織としての人材確保、多様な主体との連携が求められる。

(2) アンケート調査・ヒアリング調査の概要

研究会による独自の調査として、全国815市区を対象としたアンケート調査（表2）と特徴的・先進的な取り組みを行っている自治体を対象としたヒアリング調査（表3）を実施した。

表2 アンケート調査の概要

名称	都市自治体における水害に対する防災・減災のまちづくりに関するアンケート
対象	全国815市区
実施期間	2023年7月21日～8月16日
調査方法	各自治体の都市計画担当課に調査票・依頼状（本体及びWeb回答フォーム・エクセルファイルへのリンクを記載）を郵送し、回答Web回答フォームによる回答と、回答用Excelのダウンロード・メールでの併用（一部FAXの受付）
回答	回収数444件 回答率54.5%
結果概要	日本都市センターウェブサイト（URL https://www.toshi.or.jp/publication/19458/ ）にて公開

(3) 研究成果のとりまとめ

本研究会の成果は、書籍「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」として、第一法規株式会社から出版されることとなり、章構成は表4のとおりである。本書籍では、「原理編」にて流域治水の基本的な理論を論じたうえで、「実践編」では自治体（市町村）が流域治水に取り組むにあたっての具体的な方策、対応として、組織、法制、条例、土地利用、合意形成の各論について論じている。

表3 ヒアリング調査の概要

滋賀県庁	対象部署	流域政策局流域治水政策課 土木交通部都市計画課
	実施日	2023年9月14日
	参加委員	内海座長・田中委員・松川委員
	調査内容	滋賀県の流域治水条例について
静岡県藤枝市	対象部署	都市建設部都市政策課 基盤整備局水害対策室
	実施日	2023年10月31日
	参加委員	大谷委員
	調査内容	「水害対策室」設置に関する経緯などについて
静岡県伊豆市	対象部署	建設部都市計画課
	実施日	2023年11月30日
	参加委員	内海座長
	調査内容	都市計画区域の再編と各種条例の制定について

以下本稿では、特に「実践編」全体を俯瞰する位置づけである第3章「流域治水法制における自治体の位置づけと主体間の連携」（高野（2024））から、流域治水政策において自治体が主に関係する土地利用計画・規制の制度について整理する。

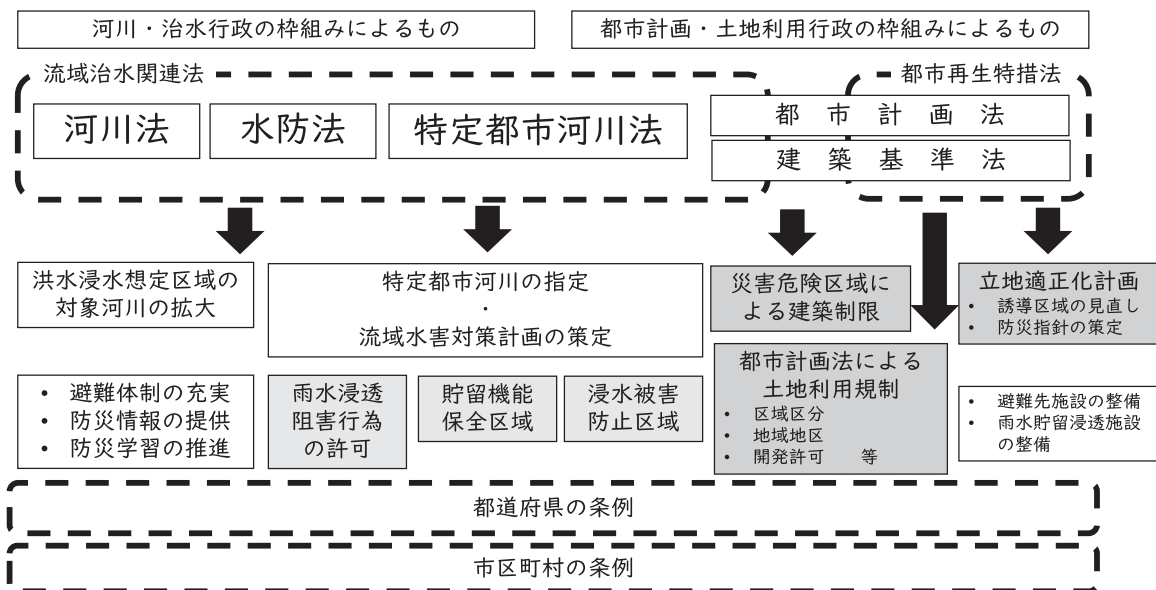
3. 流域治水政策と都市自治体

冒頭で述べた通り、流域治水政策の推進にあたって重要な法律は「流域治水関連法」であるが、これによって改正された法律・条文は多岐にわたっており、全貌を把握することは容易ではない。図1は、流域治水に関連する法律と各種の施策のうち、自治体が主に関係する土地利用計画・規制の制度を抜粋し、整理したものである。自治体が土地利用を通じて流域治水を実現するためには、流域治水関連法に

表4 「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」章構成

編	章	タイトル	著者
原理編	第1章	水害多発時代の流域治水の原理	中村 晋一郎
	第2章	自治体における流域治水政策	瀧 健太郎
方策編	第3章	流域治水法制における自治体の位置づけと主体間の連携	高野 裕作
	第4章	流域治水に対応する組織のあり方	大谷 基道
	第5章	流域治水条例の傾向と総合性・合理性	内海 麻利
	第6章	水害多発時代における都市計画制度上の論点 ―市街地編―	松川 寿也
	第7章	都市計画制限による流域治水の実践と取組み ―農村部編―	松川 寿也
	第8章	流域治水におけるまちづくりと合意形成	田中 尚人

図1 自治体が主に関係する流域治水の諸制度



出典：高野（2024）を一部改変

※下水道法に基づく、下水道・種々の管理等に関する取組み等については割愛

直接的に関係する制度だけでなく、都市計画法や建築基準法で従前から取り組まれている土地利用計画・規制制度、都市再生特別措置法で規定されている立地適正化計画による土地利用誘導の制度も、重要な手段として位置付けることができる。

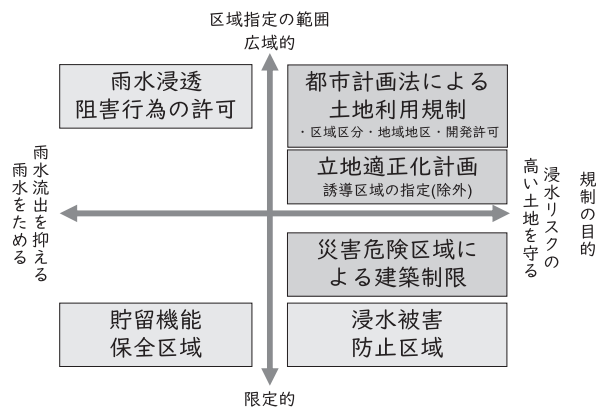
特定都市河川法における土地利用・建築の規制に関する制度として、「雨水浸透阻害行為の許可」、「貯留機能保全区域」、「浸水被害防止区域」が位置付けられている。「雨水浸透阻害行為の許可」は、河川が特定都市河川に指定されることで、その河川の流域（集水域）の土地に全体的に適用される制度であり、一定規模以上の開発、土地の造成によって雨水の流出が増加することを防止するための対策を、開発や造成を行う事業者に対して課すものである。それに対して、貯留機能保全区域、浸水被害防止区域は、それぞれの目的に応じた特性を持った土地に対して限定的に指定されるものであるが、制度創設から間もないこともあり、適用された事例は全国的にまだ少ない。

図2は、これら3制度に加えて、都市計画法による土地利用規制、都市再生特別措置法による立地適正化計画、建築基準法による災害危険区域について、その規制の目的（浸水リスクの高い土地を守る⇔雨水流出を抑える・雨水をためる）を横軸、区域指定の範囲（広域的⇔限定的）を縦軸として位置付けたものである。流域治水に関する制度が創設される以前より、都市計画法による土地利用規制は全国で広く適用されており、その運用の指針として災害のリスクが予測される土地においては市街化区域の指定や開発許可制度による開発を避けることが原則とされてきた。これは広域的に、浸水リスクの高い土地を守るために、市街化を促進「しない」という消極的な方法によって、防災を実現しようとするものである。

流域治水関連法の制定、特に特定都市河川法の改正によって、特定都市河川に指定される河川の要件が都市部・市街地に限定されなくなった。これによって、「雨水浸透阻害行為の許可」による流域全体の対応と、貯留機能保全区域、浸水被害防止区域による特に重要な土地に対する土地利用規制を含む、多様な手法が選択できるようになった。これらの制度を、地域の特性に応じて、適切なリスクの評

価に基づいて適用を検討し、その具体化の実例を積み重ねていくことが、自治体による流域治水の実現において重要であると考えられる。

図2 流域治水に係る土地利用制度の特性分類



出典：高野（2024）を一部改変

4. おわりに

本研究会における調査は、自治体による流域治水に実現への取組みが端緒についたタイミングで行われた。しかしながら、自然災害は今まさに本稿を執筆しているこの2024年の夏においても各地で発生しており、今後発生する被害をあらかじめ防ぐ、減らすための対策を行うことは喫緊の課題である。本研究会の成果を取りまとめた書籍「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」が、自治体関係者にとって流域治水に関連した取組みの一助となれば幸いである。

参考文献

- 内閣府・防災情報のページ「過去5年の激甚災害の指定状況一覧」<https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/list.html>
- 高野裕作（2024）「流域治水法制における自治体の位置づけと主体間の連携」「水害多発時代の流域治水－自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成－」第一法規、pp58～73