

はじめに

本書の趣旨

本書は、水害多発時代における自治体の流域治水の考え方と方策を検討し、提示するものである。

「治水」とは「水流を改良し、河川の氾濫などを防ぎ、運輸や灌漑への便を図ること」であり、近代の治水においては、放水路、堤防、ダムの建設、掘削などのハード事業を中心にその対策が行われてきた。しかし、気候変動による豪雨災害の頻発、激甚化を背景として、治水の方策が新たに見直され「流域治水」という概念が登場する。具体的には、河川だけでなく洪水の広がりやすい地域全体を見て、その地域に合わせて洪水を防ぎ、さらに被害を減らすための土地利用規制などを組み合わせて水と国土を総合的に管理する対策であるとされている（国土交通省）。

このように、「流域治水」という概念は登場したものの、この概念が何を意味するのかは必ずしも明確にされているわけではない。人と水との関係を歴史的に見るならば、「従来の治水」が水害に抵抗するものであったのに対して、新たに登場した「流域治水」は、“水と人が調和”するシステム（法則及びこれを探り実施する行動指針もしくは作法）にその原理がある。水害多発時代において各自治体が防災・減災対策を講じるには、この「流域治水」への原理の転換を踏まえ、その原理に基づく方策が必要である。

流域治水への転換にあたっては、気候変動に対応するため、リスクを判断材料にしなければならない点、対象範囲が広範にわたり負担と受益の乖離が拡大する点、人口減少・超高齢化時代の集約的都市構造との親和性を考慮することが求められる点、自然の機能を活用する点（例えば、グリーンインフラの活用）などの課題がある。そして、こうした課題に対応するためには、少なくとも国・都道府県・市町村の役割の明確化と、組織や制度の総合化、地域住民の理解と協力が不可欠となる。こうしたなか、2021年に流域治水に関

はじめに

する9つの法律¹⁾を改正する「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」)が施行された。

以上のような新たな局面において、自治体は流域治水に対してどのような対応を行えるのか。本書では、流域治水の原理を踏まえてその考え方と方策を検討し、提示する。

なお、本書は2023年度実施された「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」(日本都市センター)の委員らが調査と議論を重ねた成果である²⁾。

本書の構成と要点

下に示すとおり、本書は8章構成となっている。このうち、第1章と第2章は、流域治水の原理と自治体における対応の考え方を示すいわば「原理編」である。そして、第3～8章は、原理編に基づいて、自治体が流域治水を推進していくための方策に必要な検討内容や事例を示す「方策編」である。

【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 流域治水政策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・人員体制のあり方(大谷基道)

1) 特定都市河川浸水被害対策法、河川法、下水道法、水防法、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律、都市計画法、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律、都市緑地法、建築基準法。

2) この研究会については、<https://www.toshi.or.jp/research/18495/>に詳しい。また、この研究会にて実施したアンケート「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(実施期間:2023年7月21日～8月16日)(本書では「日本都市センターアンケート2023」と表記)については、<https://www.toshi.or.jp/publication/19458/>に詳細が掲載されている。

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）

各章の要点は次のとおりである。

第1章（中村執筆）では、水害多発時代といえる日本の状況を解説するとともに、流域治水の原理とその意義、課題を示している。日本の治水の歴史を振り返ると、流域治水への取組みは近代以降もっとも大きな転換点といえる。第1章では、流域治水は、川に閉じた治水から流域へ開かれた治水への転換であり、気候変動・人口減少社会を見据えた上で最良の選択であることは間違いないとする。しかし、水害に抵抗する「従来の治水」とは異なり、“水と人が調和”するシステムという流域治水の原理に基づくことは、決して簡単ではないことがここ数年の取組みや議論から明らかになりつつある。第1章では、このような日本の治水の歴史を振り返り、これまでの治水と流域治水の違いを鮮明にした上で、流域治水を実現するための意義と課題を河川計画の視点から提示している。流域治水の実現に向けた主な課題には、「リスクを受ける側とベネフィットを受ける側の空間的乖離」、「見えにくい効果」、「土地固有のリスクへの社会的合意」などがある。

第2章（瀧執筆）では、自治体の流域治水政策の先駆的事例と評される滋賀県の取組みを牽引してきた筆者が、その取組みのなかで検討した制度創設の背景、設計思想、制度の枠組みと内容を、自治体行政の立場と水工学・土木計画学の立場から考察した上で、その要点を示し、“自然と人との共生”という流域治水の本質の重要性を提示している。具体的には、滋賀県条例の思想に基づく、河川管理と氾濫原管理との関係の再構築、リスクコミュニケーション、浸水警戒区域（災害危険区域）の指定の考え方、これらを推進していくための体制などについて、実際の政策形成プロセスを振り返りながら解説

している。そして、これまでの河川整備を中心とした治水の限界を指摘し、流域治水の原理を構築する上で、地域の固有性を重視したグリーンインフラや、それらを駆動するボトムアップアプローチが不可欠であることを示している。

第3章（高野執筆）では、流域治水政策における自治体の位置づけ、役割について制度・施策への取組み状況と、主体間の連携の観点から検討している。流域治水関連法によって創設された制度、新たに位置づけられた事業等の施策は多岐にわたり、これらを運用し、実施する主体も国、都道府県、自治体、事業者等とさまざまである。第3章では、これらの制度・施策を体系的に示し、このうち自治体の取組みへの影響が大きいものについて概観するとともに、特定都市河川への指定に伴う土地利用規制に関連した取組み状況を、公開資料とアンケート調査をもとに明らかにしている。また、流域治水政策においては流域の関係主体間の連携が重要となる。第3章では自治体から見た他の関係主体との連携の意義とあり方について、特に協議会への参加の実態を、アンケート調査を素材に分析・検討している。

第4章（大谷執筆）では、流域治水関連施策の推進にあたり、どのような組織体制が望まれるのか、また、そのような組織に配置すべき人材をどのようにして確保すべきなのかという2つの論点を中心に、自治体の組織体制と人材の確保・育成の現状と課題を明らかにした上で、今後自治体が取るべき方策を検討している。具体的には、第一に、流域治水担当部署の組織体制について、アンケート調査の結果に基づいて流域治水に対応できない自治体組織の現状を明らかにしている。そして、先進的な事例を取り上げ、どのような組織体制が流域治水関連施策の推進に効果的なのかを、特に河川管理担当部署や防災担当部署との関係、配置すべき人員・職種などに焦点を当てて検討している。第二に、流域治水担当部署に配置すべき技術系専門職種が不足している現状を確認し、その原因を明らかにした上で、急激な改善は極めて困

難であることを示し、事務職での代替など当面の対応策を検討する。さらに、第33次地方制度調査会の答申でも言及された、「他の自治体との連携による専門人材の確保・育成」についても検討を加えている。

第5章（内海執筆）では、先駆的自治体で法令に先立ち制定され、現在、全国的に広がりつつある「流域治水における水害を中心とした防災に関する自主条例」（以下「流域治水条例」）の実態を紹介し、これらの条例の傾向を流域治水に求められる総合性・合理性の観点から自治体が制定すべき条例のあり方を提示している。自治体の流域治水への対応は、自治体の管轄の拡大と手法の多様化をもたらす。それによって自治体には総合的行政（総合性）が求められ、また、流域治水の正当性を担保するための科学的根拠の提示と、住民の理解に基づく施策の実現（合理性）が求められるようになる。そこで第5章では、自治体が流域治水に関する権限と責務を行使するためのツールとなる「条例」に着目し、総合性と合理性という観点から検討する。具体的には、第一に、都道府県の流域治水条例の内容を手法別に整理し、総合的かつ合理的な取組みを牽引する先駆的な事例を紹介する。第二に、新たに流域治水の管轄が拡大した市町村の意向を確認した上で、市町村の流域治水条例を類型化し、その傾向が顕著な事例を総合性・合理性という観点から考察する。そして、こうした考察から、流域治水への転換における都道府県と市町村の役割分担と、流域治水の総合的・合理的方策を提示している。

第6章・第7章（松川執筆）では、治水の領域が河川の流域に拡大することで、新たな手法として期待される法律（法律事項を自治体の条例に委任する、いわゆる「委任条例」も含む）による土地利用制度の実態と課題、そしてその運用方策を都市計画の観点から検討している。この都市計画の観点からの検討は、都市計画法などの法定の土地利用計画制度の枠内で水害多発時代に向き合うための方策であるといえ、その方策は都市と農村の二側面から検討することが必要となる。そこで、本書では、都市の市街地部に相当する市街化

区域（第6章）と、農村部に相当する市街化調整区域（第7章）のそれぞれの領域について章をわけて、法定の土地利用計画制度運用時の水害リスク対応の動向や近年の実践例を取り上げながら検討を加えている。

第6章では、「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」での市街化区域の指定を禁止する都市計画基準が適切に機能しなかったことで、結果的に浸水想定区域を広く抱える市街化区域を生じさせた実態を明らかにしている。その上で、こうした実態に対して、都市再生特別措置法に定められた立地適正化計画を題材とし、流域治水対応とコンパクトシティ政策との親和性や、防災指針等の運用による対応の可能性を検討している。

第7章では、農村部の市街化調整区域において流域治水を実施するための方策を検討している。市街化調整区域で開発許可制度を緩和する委任条例を題材とし、浸水想定区域内外に関係なく散発的市街化を促している実態を踏まえて、開発許可制度の緩和を継続しながらも、浸水被害を軽減させている事例を紹介する。また、農村部の流域治水の方策として施行された改正都市計画法に対する取組みの現状を示している。

第8章（田中執筆）では、水害多発時代を迎えた今日において、災害があっても命を落とさない、水と人との調和し、自治体が流域治水の合理性を獲得するための地域の合意形成を可能にするまちづくり（社会・環境づくり）を事例に基づいて検討している。具体的には、今日求められている科学的な知見も踏まえた環境の歴史の読み解きと流域治水における参加型創造的自治のためには、第一に、社会や環境の現状を地域に即して読み解く作業、第二に、地域における生活・生業の成り立ちを水との関係を踏まえて振り返る作業、第三に、行政、コミュニティ、関係組織などの水や水害に関する思いや考えを認め合い、生活を維持、発展させるための活動に展開していく場づくりが必要となる。そのために自治体のとるべき実践方策を事例から検討している。

はじめに

以上の8つの章に示された流域治水の考え方とその原理を踏まえた方策が、水害多発時代に直面する自治体において、新たな治水に踏み出す一助となれば幸いである。

2024年9月

編者 内海 麻利

第1節

水害多発時代の到来と近代治水の転換

日本は、モンスーンアジアに位置し、多雨多湿な気候と島国特有の急峻な国土を有している。この国土の条件により、日本は常に水災害のリスク下に置かれている。毎年のように日本のどこかで水災害が発生し、人々はその被害を軽減するために、川へとさまざまな働きかけ、すなわち治水を行ってきた。この長い日本の治水の歴史において、2021年11月に施行された「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。通称「流域治水関連法」）は、画期的な転換点になるだろう。

近年、歴史的な水害多発時代を迎えている。2015年9月関東・東北豪雨、2017年7月九州北部豪雨、2018年7月豪雨、そして2019年東日本台風と、毎年のように各地を豪雨が襲い、凄惨な被害が生じている。中でも、2018年7月豪雨では、1982年の長崎水害以来となる200名以上の死者・行方不明者が生じた。岡山県倉敷市の北部位置する真備町では、地区の3分の1近くが浸水し51名（災害関連死を除く）の方々が犠牲となった。気象庁は、この被害を生んだ豪雨は気候変動の影響によって約6.5%増加していたと試算している。気候変動の影響は着実に顕在化している（社会資本整備審議会2020）。

このような気候変動による災害の激甚化・頻発化を受けて始まった流域治水は、これまでの河川管理者が主体となっていく河川整備等の事前防災対策を加速化させることにあわせて、あらゆる関係者が協働して流域全体で総合的かつ多層的な対策を行う、新たな考えに基づく治水である（国土交通省2023）。水害多発時代において、流域治水を着実に推進するためには、社会全体でその役割と意義、そして課題を共有し、関係者がその実現に向けて協働することが不可欠である。

本章では、この流域治水の実現に向けた始点として、流域治水とこれまで

第1節

自治体に関わる流域治水の取組みの全体像

本章では、流域治水による防災・減災を実現する上で自治体に取り組む施策を、流域治水関連法を中心とした制度・施策への取組み状況と、流域治水協議会を中心とした主体間の連携の枠組みの観点からそれぞれ整理し、本章以降の「実践編」各章で取り上げられている各論点を俯瞰する。

1 自治体に関わる流域治水の法制度の概観

流域治水政策の中心となる法律群として、流域治水関連法が挙げられるが、この法律は「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」という名前のとおり、特定都市河川浸水被害対策法（以下、「特定都市河川法」）を含む複数の法律の内容を改正するものであり、関連する条文は多岐にわたっている。

それに加えて、流域治水関連法の制定以前から運用されている都市計画・土地利用行政に関わる制度、流域治水関連法の制定前後に都市再生特別措置法の改正などによって創設された立地適正化計画の防災指針制度などもあり、現状において自治体に関わる可能性のある制度は多岐にわたっている¹⁾。図表3-1では、これらの法律に関連した制度のうち、特に自治体に関係する主要なものを抜粋、整理している。河川・治水行政の枠組みによるものと都市計画・土地利用行政の枠組みによるものの2つに大別することができ、また法律では対応しきれない部分について、地域特性に応じて都道府県、市区町村

1) 流域治水関連法制定前後の都市の災害対策に関連した制度の展開を、特に建築・土地利用マネジメントの観点から論点を整理し、各種制度・施策の評価を行っている研究として、中野ら（2023）が挙げられる。