湖東圏域水害・土砂災害に強い地域づくり協議会資料

#### 彦根市の立地適正化計画について ―コンパクトシティ形成に向けてー

彦根市都市計画課

■彦根市都市計画マスタープラン(平成29年3月末改定予定)

別紙参照

- ※<u>都市計画マスタープランの多極集約・連携型のコンパクトシティ形成のため、立地適正化計画を</u> 策定
  - ⇒河川行政と都市計画行政の連携
- ■彦根市立地適正化計画策定スケジュール (案)

#### 立地適正化計画策定 (調査・検討)

- ✓ 都市構造の評価
- ✔ 将来人口動態との各種データの重ね合わせ
- ✓ 問題点の抽出・課題整理
- ✓ 誘導方針の検討

平成28年度

#### 立地適正化計画策定 (検討・策定)

- ✓ 都市機能誘導区域の検討
- ✓ 居住誘導区域の検討
- ✔ 各誘導施設および誘導施策の検討
- ✔ 目標値の設定
- ✔ 災害リスクとの整合性の整理、対策検討
- ✓ 立地適正化計画(案)策定平成29年度

2ヶ年で策定

#### 彦根市都市再生協議会において協議検討

#### ■立地適正化計画策定における考え方

彦根市においては、都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定すべき地域は、人口減少・少子高齢化が著しい旧市街地です。しかしながら旧市街地は、滋賀県作成の「地先の安全度マップ」においても浸水エリアが確認されていることから、浸水リスクと整合を図りながらコンパクトシティ形成を目指すことが必要です。

また、施設や居住の誘導集約において、浸水リスクの軽減を図ることも求められると考えられること から、コンパクトシティ形成と浸水リスク軽減をトータル的に検討する必要があると考えています。

このようなことから、都市計画マスタープランに示すとおり一級河川芹川などの管理者である滋賀県と協議調整を図りながら、例えば上流域での遊水機能の確保など、河川行政と都市計画行政が連携を図りながらまちづくりを進めることが必要であると考えています。

# 彦根市都市計画マスタープラン(案)

平成 29 年 3 月 彦根市

#### 第3章 全体構想

#### **| 目指すべきまちの将来像**

#### 1-1 まちづくりの基本理念と目標

「まちづくりの基本理念」は、本市の将来に向けたまちづくりの基本的な考え方として定めます。「まちづくりの目標」は、基本理念を踏まえ、多くの市民が共感できる、 協働のまちづくりに向けてのスローガンとして定めます。

#### (1) まちづくりの基本理念

物事の根本を成す「安全・安心」のまちづくりを土台に、「利便・活力」「個性・輝き」に寄与するまちづくりを進めることが必要です。



#### ■自然災害などを踏まえた「安全・安心」への取組

わが国では、東日本大震災や頻発する集中豪雨による自然災害によってその脅威を 再認識しました。そして、どんな自然災害などが起こっても、人命を守り、まちへの 被害が致命的なものにならず迅速に回復できる強さとしなやかさを備えたまちづくり が求められています。

特に、本市の旧市街地においては、木造密集市街地であることから、災害リスクが 高く歴史的なまちを守るうえでも、防災機能の向上が求められています。また、全市 的には、避難場所の整備・充実や防災情報の充実が求められているとともに、防犯へ の対応も求められています。

これを踏まえ、災害による教訓や課題に充分配慮したうえで、地震・洪水などによる自然災害、火災などの都市災害に備えたまちづくりを行います。

また、ユニバーサルデザインを積極的に取り入れた誰もが安全で安心できるまちづくりを行います。

#### ■持続可能性を見据えた「利便・活力」への取組

わが国の地方都市では、高齢化が進む中で郊外へのスプロール化と中心市街地の空洞化が進展しており、道路をはじめとした既存の都市基盤の効率的な活用、地球環境問題への対応などの観点から過度な自動車への依存を抑制するまちづくりが求められています。

本市においても、人口減少に転じ、高齢化が急速に進むことが予測され、中心市街地の人口密度の更なる低下が懸念されます。また、自動車社会の進展のなかで、地方鉄道や路線バスなどの公共交通については、大きく利用者を減らしながらも、将来のために必要とされています。

これを踏まえ、まち全体の成熟や自然環境の保全を考えるなど、常に農村集落を含めたまちや自然の持続可能性(※)を見据えた上で、既存の都市基盤を活かしながら、公共交通の機能充実による連携を図るなど、まちの利便性の向上や活性化につながるまちづくりを行います。

※<u>まちや自然の持続可能性とは</u>、生態系を壊さない範囲内で社会面、経済面、環境面の観点での質的向上を目指しながら、まちや自然が衰退せず、維持できるかどうかということです。持続可能なまちづくりの基本は、地域の人口減少、高齢化が進むなかで、住みやすいまちを維持しながら、より質の高いものにつなげていくことです。

#### ■まちの強みを発揮させる「個性・輝き」への取組

人口減少・高齢化といったわが国が直面する課題に対して、地方都市においては、 各地域が全国一律でなくそれぞれの特徴を活かし、地方自らが地域資源を掘り起こし 活用することにより、多様な地域社会の形成につながるまちづくりが求められていま す。

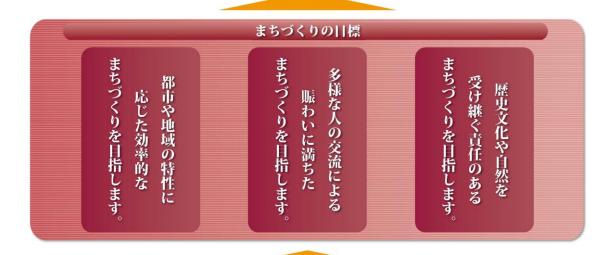
本市においては、彦根城をはじめとする貴重な歴史的資産と琵琶湖や市街地を取り 巻く山林などの豊かな自然環境を有しています。また、湖東の中心都市として、中部 圏と近畿圏を結ぶ広域交通の結節点となっているほか、市内には複数の大学が立地す る都市特性を有しています。

これを踏まえ、都市計画分野のみならず全市的な連携のもと、働きやすい環境や子育て環境の充実など、若者の定住につながる取組に着目しつつ、地域資源を活かした個性を高めるまちづくりを行います。

#### (2) まちづくりの目標

彦根市総合計画基本構想における「風格と魅力ある都市の創造」の実現とまちづくりの課題対応の考え方を踏まえ、以下のとおり、まちづくりの目標を定めます。

## 風格と魅力ある都市の創造の実現



#### 

#### まちづくりの課題対応の考え方

まちづくりの課題を設定しつつ、課題解消のみに終始しない長期的な展望を持ち、 これからの成熟社会のための福祉のまちづくりの実施

#### ●都市や地域の特性に応じた効率的なまちづくりを目指します。

人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させるという 負のスパイラルに陥ることを避けるためにはコンパクトシティの形成が必要です。本 市では、既存の多極的な都市構造を活かし、人口密度を維持させることによって持続 可能な都市構造にするといった多極的なコンパクトシティの形成を推進します。

多極的なコンパクトシティの実現によって、ある程度の人口が各地域にまとまって 居住することで、医療・福祉・商業などの生活サービスの持続性が向上することにな りますが、これらのまとまりに公共交通で容易にアクセスできるようなまちづくりも 必要です。

こうした考え方を市民に理解頂いた上で、まとまりある市街地と農村集落を含む地域が一体となって、急速な高齢化においても、まちとしての魅力が感じられるよう多極集約・連携型のコンパクトシティの形成を進めることで、都市や地域の特性に応じた効率的なまちづくりを目指します。

#### ●多様な人の交流による賑わいに満ちたまちづくりを目指します。

本市は彦根城などの文化財や琵琶湖などの自然といった世界に誇れる観光資源を有しており、観光は地域経済の活性化や雇用機会の増大など地域にも多くの恵みを生みます。また、彦根城の北側にある滋賀県立彦根総合運動場は、平成36年(2024年)に滋賀県で開催される第79回国民体育大会および第24回全国障害者スポーツ大会(以下「国体等」という。)の開・閉会式および陸上競技の会場(以下「主会場」という。)として活用できる都市計画公園「(仮称)彦根総合運動公園」に再整備されます。大会期間中はもちろん、会場や道路などの各種の施設整備や大会運営の検討など、準備段階から多くの人々が本市を訪れます。

多くの人々を迎え入れ、おもてなしの精神を大切にして、観光や文化面での交流の みならず来訪者とのスポーツ交流や地域間の交流といった多様な交流を活性化させ、 持続できる賑わいづくりにつなげることが重要です。

こうしたことを市民とともに常に意識しながら、市街地の再整備などのハード面での取組、わかりやすい情報提供などのソフト面での取組に努め、観光やスポーツなど 多様な人の交流による賑わいに満ちたまちづくりを目指します。

#### ●歴史文化や自然を受け継ぐ責任のあるまちづくりを目指します。

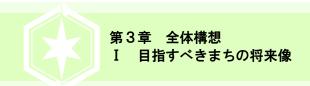
本市は、城下町としての市街地と新しく形成された市街地、農山村集落を含む地域という3つの地域性を持った良好な景観と生活環境をそなえています。そして、長い歴史の中で培われてきた自然や歴史資産は、かけがえのない財産として保全され、現在のまちに継承されてきました。

社会経済情勢の変化によって、ライフスタイルや価値観が多様化している状況下においても、私たちは、地域社会の一員として郷土に誇りを持って地域固有の財産を後世に引き継いでいく責務があります。

こうしたことから、歴史文化や自然を市民の共通の財産として明確にした上で、彦根城の世界遺産登録の推進をはじめとした歴史資産の保全と活用、地域特性を踏まえた景観形成の取組に努め、歴史文化と自然を受け継ぐ責任のあるまちづくりを目指します。



彦根城と琵琶湖



#### 1-2 将来の都市構造のあり方

#### (1) まちづくりが目指す姿

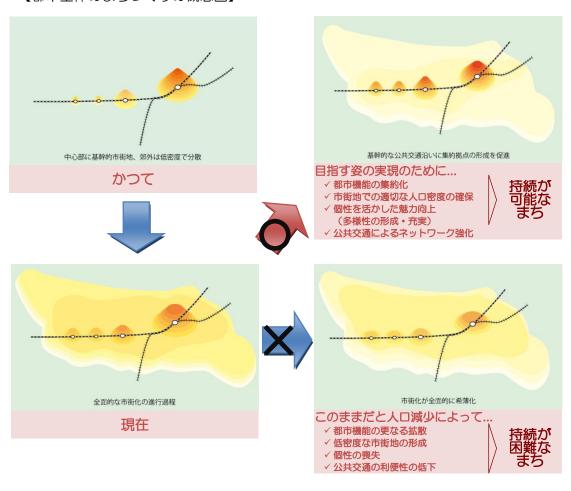
まちづくりの基本理念と目標を具体化するために、本市のまちづくりが目指す姿を 整理します。

#### ◆多極集約・連携型のコンパクトシティの実現

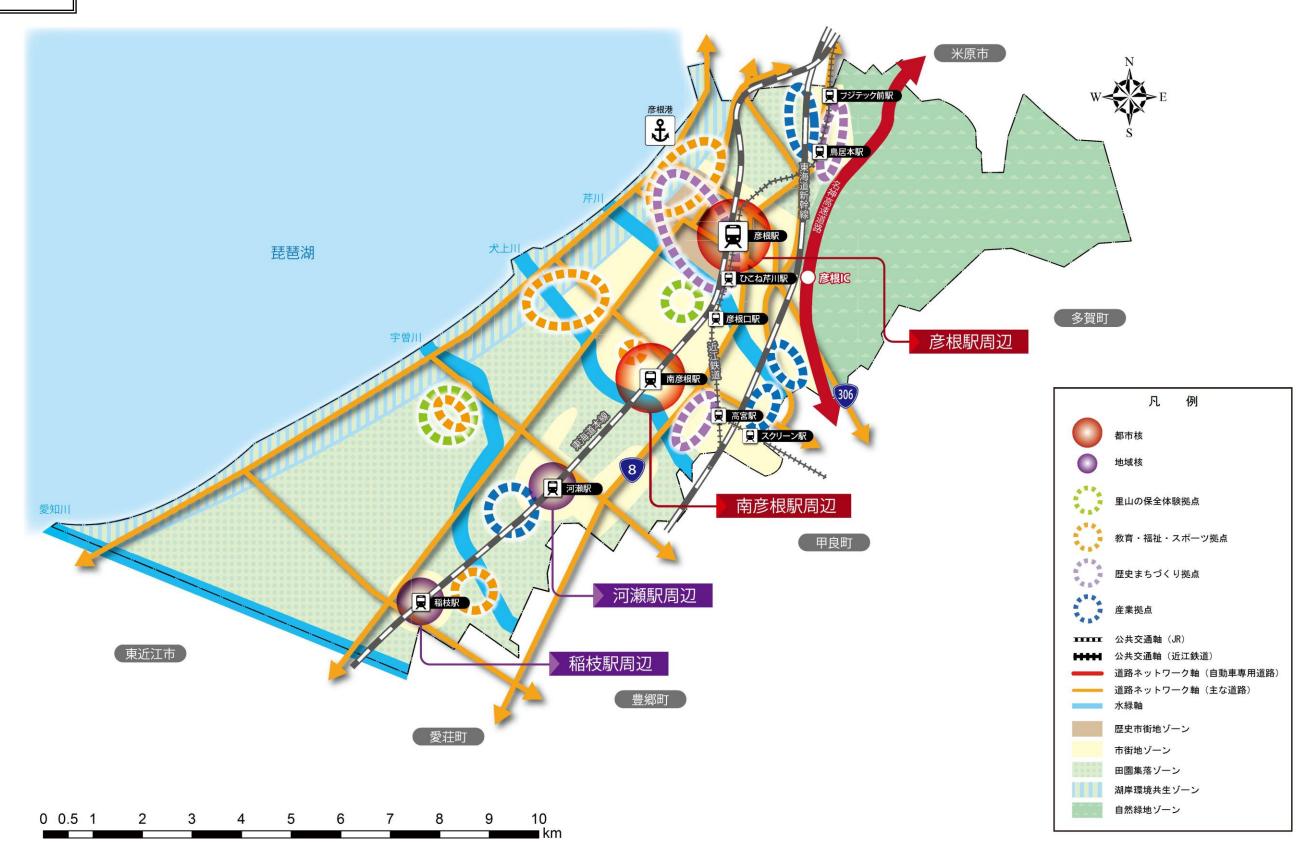
これまでは、増加する人口に対応するために、新たな市街地を郊外に求めるまちづくりを進めてきました。

これからは、人口減少や急速な高齢化を見据え、都市の核となるJR4駅(彦根駅、 南彦根駅、河瀬駅、稲枝駅)では鉄道やバスなどの公共交通の結節点機能の充実によるネットワークの強化とともに都市機能を集約するまちづくりを進めます。また、その周辺においては、人口密度を高めるまちづくりを進めます。これにより、まちの「顔」が明確になり、効率的な都市経営も実現します。

#### 【都市全体のまちづくりの概念図】



将来都市構造図



#### 2-7 自然災害に対する防災・減災に関する方針

#### (1) 基本的な考え方

大規模な自然災害に対しては、過去の教訓から、行政が取り組む「公助」に加え、自分の命は自分で守るといった考えによる市民一人ひとりの取組である「自助」、地域の連携による取組である「共助」による役割分担と相互連携が重要となります。



地域防災力の維持と充実

行政と市民の連携や役割 分担に基づく総合的な施 策展開

市民の生命や財産を第一 に考えた災害に強いまち づくりの推進

本市では、防災とともに、大規模な自然災害の場合に対する減災の視点も意識しながら、市民の生命や財産を第一に考えた災害に強いまちづくりを推進します。まち全体や地域での取組の必要性を明確にしながら、行政と市民(民間)が一体となり、効果的な連携や役割分担のもと、ハード面とソフト面での総合的な施策展開に努めます。

特に、自然災害から歴史的なまちなみを守るため、これまでに培われてきた地域防災力の維持と充実など、防災と景観の両立に向けた必要な取組を検討します。また、「彦根市地域防災計画」との整合を図りながら、段階的で計画的な取組に努めます。

さらに、コンパクトシティの形成に向けては、河川行政と都市計画行政の連携が必要です。都市機能や居住の誘導を図るうえで、特に災害リスクとの調整が求められる ことから、河川行政を担う滋賀県と連携しながら、コンパクトシティの取組を進めます。

#### (2) ハード対策の方針

#### 市街地などでの面的な対策

- 〇市街地の耐震化や不燃化の向上を図るため、商業系用途地域での防火地域、住居系 用途地域での準防火地域の適用を検討します。今後も、住宅などの耐震に向けた診 断や改修を支援します。
- 〇土石流、がけ崩れ、地すべりなど土砂災害リスクのある区域については、計画的な対策施設整備を推進するとともに、「防災マップ」「想定浸水深(地先の安全度マップ(彦根市版))」を参考とした災害リスクの低減に必要な防災・減災のためのまちづくりを計画的に進めます。

#### 都市施設などの線または点的な対策

- 〇防災機能の観点から道路の役割分担を明確にし、地震対策用の緊急輸送路や避難路 とともに延焼遮断機能として有効な道路網の整備促進と橋梁の耐震化を図ります。
- ○狭あい道路は、救急・消防活動および安全な住宅地の形成に支障となっているため、 歴史文化資産の保全などの方針と整合させながら、狭あい道路整備事業などの取組 を進めます。

- ○密集市街地内の空き地などについては、防災公園・広場としての整備を行います。
- 〇指定緊急避難場所については、緑地などのオープンスペースの確保とともに、企業 などの協力を得た駐車場提供による指定緊急避難場所の確保など多様な取組に努めます。
- ○救命活動に直接影響を与える消防署や病院、市民の避難場所となる学校などの公共 建築物については、その役割に応じて耐震化、不燃化を推進するとともに、防災拠 点機能の強化などを図ります。
- 〇農地などを含む自然的環境や景観に配慮しながら、自然災害のリスクに応じた治水・砂防施設の整備・充実を図ります。

#### (3) ソフト対策の方針

#### 組織体制の充実

- 〇各種機関・団体と災害時応援協定を締結して、災害時の相互応援体制を強化します。 また、市職員の防災研修・各種訓練の実施、初動体制の強化などにより行政防災力 の向上を図ります。
- ○水害や土砂災害などのリスクを事前に把握するとともに災害発生後の的確な被害想定と迅速な情報収集体制の確立を図ります。また、機動性ある体制づくりと、装備・施設の充実を図り、総合的な防災力の向上を図ります。
- 〇自主防災組織の結成を促進し、地域防災力の向上に資する取組を推進します。特に、 地域消防力・水防力の要となる消防団の充実を図ります。
- 〇災害時などにおける要支援者に対する避難支援については、災害時避難行動要支援 者支援制度への登録の促進を図るとともに、地域での支援が得られるよう自治会・ 自主防災組織などの地域の組織に働きかけを図ります。

#### 情報の周知

- ○各種ハザードマップなどの作成または更新を行い、自然災害による被害の程度、避難経路、避難場所などの情報の周知徹底に努めます。特に、「想定浸水深(地先の安全度マップ(彦根市版))」は小さな河川などがあふれた場合も考慮したもので、今後も国や県の災害情報を活用しながら周知・発信を行います。
- 〇総合情報配信システムや緊急地震速報システムなどを活用し、住民への緊急情報の 伝達手段の充実を図ります。

#### 防災意識の向上

〇わかりやすい防災マニュアルや出前講座を通じて、避難場所の確認や防災用品の備 えなど、日ごろの心構えについての啓発に努めます。

# 新たなステージに対応した 防災・減災のあり方

平成 27 年 1 月 国土交通省

## 目次

1.	. は	じめ	に	• •	•	•	• •	•	•	•	•.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	1
2.	. 基	本的	な枠	組み		•	• ••	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	5
3.	•	を守		• •	•	•	• •	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	6
	3-1.		() [心	を基 構え 難を仮	の	醸成	えと	「知	識」	0			•	•	•	•	•	•	•	•	• (	•	•	7
	3-2.	避難	勧告	等の	的確	をな	発令	うの	た	めの	)市	町	村:	長	~(	のう	支担	曼	•				,	11
	3-3.	避難	の円	滑化	• 进	l速	化を	と図	る	ため	5 の	事	前	の]	取	り糸	且み	ナグ	介	実	•			11
	3-4.	大規	模水	害時	等に	ニお	ける	5広	域	辟冀	作や	救	助	等.	~(	の(	崩え	<u>ζ</u> 0,	充	実				12
	3-5.	災害	リス	クを	踏ま	ミえ	た信	ÈĖ	VY	方~	\O.	転	換	•	•	•	•	•	•	•	• •	•, •	, -	13
4.	. 社会	会経	済の	壊滅	的	なれ	波害	手を	· 🗖	避	<b>于</b> .	る		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	15
	4-1.	最悪	の事	態の	想定	₹と	共有	Ì	• •	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	• •			17
	4-2.	各主	体が	講じ	る事	前	の債	睛え	<u>の</u>	充美	Ę	•		•	•	•	•	•	•	•	• •			19
		(1	) 防	災関係	機具	₫、	公益	事美	<b>美者</b>	等0	)被	害輔	圣洞	対	策									
		(2	2) 企	業の関	災意	意識	の向	上、	水	害も	対	象。	とし	た	BC	CP (	の化	下成	等					
	4-3.	各主	体が	連携	した	_災	害文	寸応	<b>の</b> 1	本制	引等	<b>€</b> Ø	整	備	•	•	•	•	•	•	•	•	1	20
				_																				
5	目	休ル	法面	17	•	•					•		•		•	•		•		•	•	•		22

救助用ボートやヘリコプター等による非常に多くの孤立者等の救助、さらには短期間では救助しきれない孤立者に対する水、食料、医薬品等、生活必需品、簡易トイレ等の大量かつ多地点への救援物資の輸送が必要となる。

しかしながら、個々の市町村による対応を基本としている現在の災害 対応に関する枠組みや体制では、このような事態に対応しきれない。こ のため、国、地方公共団体、公益事業者等が緊密に連携して、円滑かつ 迅速なオペレーションを行うことが不可欠であり、これを実現するため の施策について検討していく必要がある。

- ○行政等における各種対策の基礎情報として、さらには住民における危機意識の醸成を図るための情報として、大規模水害時等における死者数・孤立者数に関する被害想定を作成・公表することについて検討する必要がある。
- ○この被害想定を踏まえ、国、地方公共団体、公益事業者等の関係機関が連携した広域避難、救助・救急、緊急輸送等ができるよう、これら関係機関が協働してタイムライン(時系列の行動計画)を策定する必要があり、そのための仕組み等について検討する必要がある。なお、タイムラインにおいては、広域的な対応を図るための体制に移行することを判断する者及びその基準を明らかにすることが重要である。
- ○東日本大震災において、水防活動や、水門・陸閘門の操作、救助等の活動中に多くの方が犠牲となった教訓を踏まえ、これらの活動における安全の確保についても考慮することが必要である。

#### 3-5. 災害リスクを踏まえた住まい方への転換

長期的な観点からは、自然災害から命を守るためには、災害の発生の 危険性が高い区域にはできるだけ人が住まないようにすることが重要で あるが、既に主要な都市機能が災害リスクの高い場所に立地している場 合は、利便性と災害リスクを考慮しつつ、住宅等の安全性の向上を促進 していくこと等により、災害リスクと共存できる住まい方への転換を図 る必要がある。

○住民の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれのあるような非常に 危険な区域においては、新たな住宅の建築を抑制したり、既に居住し ている住宅を安全な構造のものへと改修することや移転すること等を 促すため、建築基準法に基づく災害危険区域や土砂災害防止法に基づ く特別警戒区域等の指定の促進を図る必要がある。

- ○上述したような非常に危険な区域以外の区域であっても、床上浸水の常襲地帯等の災害リスクが高い区域については、床高を上げること等による住宅の安全性の向上や建築場所を適切に誘導すること等が重要である。このため、開発許可の申請があった際に開発事業者等に対し、当該開発区域における災害リスクを十分に考慮することができるよう適切に情報提供するとともに、宅地建物取引業者が、不動産を購入しようとする者に対し、災害リスクについて充実した情報提供を行うことができるようにするための方策について検討する必要がある。
- コンパクトシティの形成を誘導する過程において、災害リスクを考慮することは非常に重要である。このため、最大クラスの外力だけでなく、様々な規模の外力について、その浸水の状況と発生頻度に関する情報を公表したり、これを踏まえて土地ごとに床上浸水が生じる頻度等を評価して公表するなど、まちづくり等に資する情報の提供について検討する必要がある。
- ○都市化が著しく進行し、河川や下水道の整備が困難である中心市街地等においては、貯留・浸透機能の向上を図ることが極めて重要である。 このため、民間施設においても貯留・浸透機能を確保し、その機能が継続的に維持される仕組みについても検討する必要がある。



都



 $\frac{27}{11}$ 

## 特集

# 激甚化する豪雨浸水被害への対応

- ・防災・減災に配慮した都市づくり -8.20 広島豪雨災害の検証から-
- ・近年の豪雨の状況
- ・水災害分野における気候変動適応策のあり方について(答申) ~災害リスク情報と危機感を共有し、減災に取り組む社会へ~
- ・都市部における総合的な治水対策
- ・下水道による都市の浸水対策 一まちづくりと連携したソフト・ハード対策の推進に向けて一
- ・「タイムライン」は、地域防災を変える
  - ~意思決定支援ツールとしての役割は大きい~

- ・名古屋市における浸水対策について
- ・平成26年8月広島市豪雨災害の被災状況と復興に向けた 取組について
- ・金沢市における水害に強いまちづくり
- ・岡崎市における水害リスクを考慮したまちづくりに向けて ~土地の成り立ちと字名から水害リスクを考える~
- ・滋賀県流域治水条例における"まちづくり治水"の取り組み
- ・京都府における浸水対策
- ・横浜駅周辺における官民連携した浸水対策
- ・渋谷駅の再開発にあわせた浸水対策



愛知県名古屋市(平成,25年9月4日の豪雨時の浸水状況)





# 滋賀県流域治水条例における"まちづくり治水"の取り組み

滋賀県土木交通部流域政策局 流域治水政策室 室長補佐 辻 光浩

#### 1. はじめに

滋賀県では、平成26年3月に滋賀県流域治水の推進に関する条例(以下「条例」という。)を制定し、どのような洪水にあっても、①人命が失われることを避ける(最優先)、②生活再建が困難となる被害を避けることを目的として、自助・共助・公助が一体となって、川の中の対策「ながす」対策に加えて、川の外の対策「ためる」「とどめる」「そなえる」対策を総合的に進めていく治水を実践しています。

この取り組みのポイントは、大きな河川だけでなく、 下水道や農業用排水路などの身近な水路のはん濫も想定 し、県内の各地点の水害リスクを評価した「地先の安全 度」を基礎情報として、上記4対策を組みあわせて実施 している点です。

本稿では、滋賀県が進める流域治水の取り組み、とりわけ「とどめる」対策の一つである都市計画に関連する"まちづくり治水"について報告します。

## 2. 地先の安全度

私たちが住んでいる場所は、どのくらいの雨が降るまで浸水被害がないのでしょうか。よく耳にするのが、「治水安全度」です。これまで、わが国の治水水準は、主として、河川の断面の大きさなど個々の治水施設の設計外力を用いて評価されてきました。「この河川は10年に一度の大雨の水が流せる」といった確率規模で表現されます。しかし、これは、私たちが住んでいる地点の安全度を示したものではありません。その施設個別の安全度です。

これに対し、滋賀県では、個々の治水施設の治水安全度ではなく、流域内の各地点の水害に対する安全度、「地先の安全度」を評価し公表しています。平成24年には、県下全域の水害リスクを評価した「地先の安全度マップ」を公表し、県民とともに自分が住んでいる場所や勤務先等の生活の場の地先の水害リスクを共有しています。

これまでも、水防法の規定により、中大河川や琵琶湖が溢れた場合の「浸水想定区域図」はありましたが、いわゆる内水氾濫は考慮されていませんでした。しかし、中大河川が溢れる前でも、まちなか水路や小河川が氾濫することで、避難経路の浸水や床上浸水等が発生することがあります。

そこで滋賀県では、大きな河川だけでなく、身近な水路のはん濫も考慮した浸水予測を行ったものです。「大雨が降った場合、ここ(地先)がどうなるか」という視点、住民目線、河川の外側の視点で作っているというのが特徴です。

最大浸水深 (10年確率 (50mm/hr、24時間 雨量 170mm)、100年確率 (109mm/hr、529mm/24hr) および 200年確率 (131mm/hr、634mm/24hr))、最大流体力図、床上浸水発生確率図、家屋水没発生確率図を公表 1)しています。



図1 地先の安全度マップ

# 3. 水害リスクをふまえた土地利用・建築規制に関する条例制定

(1) 土地利用・建築規制の方向性の確立 平成24年4月、条例制定に先立ち、滋賀県流域治水基 本方針を策定しています。水害リスクを考慮した土地利用・建築規制に関し、既存法令を活用した制度構築の方針をまとめています。

具体的には、「地先の安全度」を用いて、人命被害に直結する家屋流失・家屋水没が想定される箇所を「人的被害を回避するために建築規制を行う区域(図Aの部分)」、床上浸水の頻発が想定される箇所を「生活再建が困難となる深刻な資産被害を回避するために市街化を抑制する区域(図Bの部分)」としました。

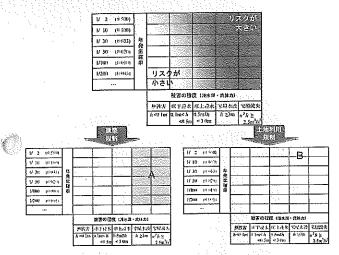


図2 リスクマトリクスと土地利用・建築規制の関係

#### (2) 条例による制度化

上述の基本方針で整理した土地利用・建築規制を運用する、つまり私権の制限を伴う施策を運用するには、条例制定が必要となります。そこで、平成26年3月、条例を制定し、既存法令を活用して制度構築を図りました。内容は次のとおりです。

#### ①建築規制

建築規制は、建築基準法第39条の災害危険区域制度およびその関連通達を活用しています。具体的には、伊勢湾台風直後に出された昭和34年建設省建設事務次官通達です。同通達では、水害による生命の危険が著しい区域における建築物の構造の強化等が規定されています。想定浸水深がおおむね3メートルを超えると、一般的な平屋建ての住宅等においては、天井高さ以上まで水没し、人命被害が発生するおそれがあることをふまえ、制度構築をしたものです。

表 1 建築規制に関する制度構築概要

考え方	人命被害に直結する家屋水没が想定される区域を「浸水警戒区域(災害危険区域)」に指定。(リスクマトリクス図 A のうち、家屋水没(浸水
	深)に関する事項のみを制度化。家屋流失(流体力)は科学的知見が十分ではないため今回の条例化を見送り。)

活用した 既存法令	
地先の安 全度との 関係	200 年確率降雨において、想定浸水深が3 m以上となる土地の区域を踏まえ、県民の生命または身体に著しい被害を生じるおそれがあると認められる箇所を「浸水警戒区域」として指定することができる旨、条例第 13 条に規定。なお、浸水警戒区域は建築基準法第 39 条の災害危険区域とする。
許可基準	想定水位より上に部屋や屋上があること。また は漫水が始まってからでも逃げ込める場所に 避難場所があること。
対象	住宅や社会福祉施設等
施行日	平成 27 年 3 月 3 0 日



図3 建築規制に関する概念図

なお、「200年確率の降雨」は、最大規模の被害の規模も想定してその妥当性を確認しています。500年確率および1,000年確率の降雨時の被害の程度も評価し、200年確率時と比べて被害の程度の分布に大きな差がないことから、200年確率降雨による洪水を「どのような洪水でも人命が失われないことを最優先」とする最大クラスの洪水と設定しました。なお、基本方針では、家屋流失が想定される区域すなわち「流体力」が一定以上の区域についても災害危険区域制度を活用した建築制限を行うことを明記していましたが、平成25年時点では、流体力が建築物に対する作用などについて科学的知見が十分ではないことから、条例における制度構築を見送りました。今後、必要な科学的知見が得られた段階で、あらためて、浸水警戒区域の指定基準等を検討していくこととしています。

#### ②土地利用規制

土地利用規制は、都市計画法施行令第8条およびその 関連通達を活用しています。都市計画法施行令第8条で は、市街化区域には「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は含まないものとする」 こと、また、昭和45年建設省都市局長・河川局長通達に は、「おおむね 60 分雨量強度 50mm 程度の降雨を対象として河道が整備されないものと認められる河川のはんらん区域及び 0.5 m以上の湛水が予想される区域は、水源を涵養し、土砂の流出を防備する等のため保全すべき土地の区域とみなし、原則として市街化区域に含めないものとする」と規定されており、これらを活用したものです。

#### 表2 土地利用規制に関する制度構築概要

考え方	生活再建が困難となる深刻な資産被害を回避・軽減するため、床上浸水の頻発が想定される区域の市街化区域への新規編入を禁止。なお対策がなされれば許可。(リスクマトリクス図Bの部分)
活用した 既存法令	都市計画法施行令第8条、昭和45年1月8日建設省都計発第1号・河都発第1号通達(※平成12年の地方分権一括法施行以降は技術的助言)
地先の安 全度との 関係	10年確率降雨時において、想定浸水深が 0.5 メートル以上となる土地の区域については、原則として新たに市街化区域に含めない旨、条例第 24 条に規定。ただし、対策が講じられ、または確実に講じられると見込まれる場合は、水害リスクに対する安全が確保されることから、市街化区域に含めることができることを規定。
施行日	平成 26 年 3 月 3 1 日



図4 土地利用規制に関する概念図

滋賀県では、前述したとおり、10年確率(50mm/hr、24時間雨量170mm)の降雨強度における地先の安全度を評価しています。床上浸水の頻発が想定される区域、つまり通達に規定されている想定浸水深が0.5メートル以上となる土地の区域を明示することができたことから、

原則として新たに市街化区域に含めないとする制度構築をしたものです。県および市町の都市計画部局では、10 年確率降雨の地先の安全度マップ(最大浸水深図)を基 礎情報として、実務に反映しています。

#### 4. おわりに

建築規制・土地利用規制を定めた滋賀県流域治水条例は、新たな治水政策に大胆に踏み込んだものと思われがちです。しかし、本稿で説明したとおり、当条例の建築規制・土地利用規制にかかる規定は、いずれも既存の国の通達(地術的助言)の内容を条例化したものであり、現行制度の下で可能な施策を追求した結果です。これを可能としたのは、流域内の各地点の水害に対する安全度、「地先の安全度」を評価したことです。本稿で紹介した施策以外にも、雨水貯留対策の効果量評価、道路等盛土構造物設置における浸水リスク改変の評価にも活用しています。また、時系列の整理も行っていることから、地区における避難行動やタイムラインの検討にも活用しています。さらに、宅地建物取引業者には、顧客への水害リスク情報提供の努力義務も規定しています。

国においても、平成27年1月20日に「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」を公表されました。この中で災害リスクを踏まえた住まい方への転換が示されており、災害危険区域の指定促進、コンパクトシティの形成を誘導する過程において土地ごとの床上浸水発生頻度の評価・公表など、まちづくり等に関する方向性が示されました。

今後も、国の新たな知見をふまえ、コンパクトシティの形成や立地適正化計画に基づくまちづくりなど、引き続き、国、県、市町等の各関係機関と連携し災害リスクをふまえたまちづくりに寄与したいと考えています。 (つじ みつひろ)

#### <参考文献>

- 1) 滋賀県防災情報マップ、 http://shiga-bousai.jp/dmap/top/index
- 2) 滋賀県流域治水の推進に関する条例(平成26年条例第55号) の解説
- 3) 瀧健太郎、松田哲裕、鵜飼絵美、小笠原豊、西嶌照毅、中谷惠剛:中小河川群の氾濫域における滅災型治水システムの設計、河川技術論文集、第16巻、p477,2010年6月