

「特定都市河川浸水被害対策法」等の改正法案について

2021年4月20日

水源開発問題全国連絡会・共同代表 嶋津暉之

- 改正法案の内容は多岐にわたっている。
  - ◎ 特定都市河川浸水被害対策法の改正  
流域水害対策計画の策定、雨水貯留浸透施設の整備計画の認定、貯留機能保全区域の指定、浸水被害防止地域の指定と建築物の規制・・・・・・・・・・・・・・・・
  - ◎ 河川法の改正  
利水ダムの事前放流の拡大  
・・・・・・・・・・・・・・・・

流域治水の推進等に向けて本法案が上程されたことは評価されるが、本法案が治水対策の推進に実際にどの程度機能するかについては検討すべきことが少なからずある。

- 利水ダムの事前放流について  
本法案の「利水ダムの事前放流」は2020年度から国土交通省の通達ですでに始まっている。  
国土交通省「事前放流ガイドラインの策定について」 令和2年4月22日

利水ダムの事前放流は推進すべき施策であるが、実際にはあまり有効ではないことが少なからずある。

- ダムは治水対策としてどこまで有効か？（1）2020年7月の球磨川水害（熊本県）  
2020年7月上旬の熊本豪雨で、球磨川が大氾濫し、凄まじい被害をもたらした。流域最大で洪水調節の機能もある多目的ダム「市房ダム」など、6基のダムは「事前放流する」ことで合意していたが、実際には行われなかった。  
この球磨川水害では想定外の雨量であったため、事前放流は実施が間に合わなかった。

- ダムは治水対策としてどこまで有効か？（2）2018年7月の西日本豪雨の肱川水害（愛媛県）  
肱川の野村ダムの下流では5人が死亡して約650戸が浸水した。鹿野川ダムの下流

でも4人が死亡して約4600戸が浸水した。

野村ダムでも鹿野川ダムでも事前放流により、貯水池の空き容量をかなり増やしていたが、急激な豪雨に対応できず、満水になり、下流への放流量を急激に増やす事態になった。2018年7月の肱川豪雨はダムの事前放流で対応できるものではなかった。

○ ダムは治水対策としてどこまで有効か？（3）2015年9月の鬼怒川水害（茨城県）

鬼怒川下流の常総市では災害関連死と認定された12人を含む14人が死亡し、多くの住宅が全壊や大規模半壊などの被害を受けた。

鬼怒川では屋上屋を架すように、国交省が四つの巨大ダムを建設してきた（五十里、川俣、川治、湯西川ダム 治水容量の計 12,530万 $\text{m}^3$ ）。4ダムの集水面積は鬼怒川全体の流域面積の1/3もあったが、下流部で大規模な氾濫となった。

4ダムによる洪水ピークの削減量はダム地点では2,000 $\text{m}^3$ /秒以上あったが、下流の水海道地点の洪水ピークの削減量は約200 $\text{m}^3$ /秒に低減していた。

ダムの治水効果は下流に行くにつれて減衰していくものであって、鬼怒川では約1/10になっていた。

○ ダム事業と河川整備事業の予算

国土交通省「河川データブック2020」によれば、2018～2020年度のダム事業の予算約2500～2600億円である。

一方、2018～2020年度の河川整備事業の予算は3000～4100億円であり、この資料では予算面でダム事業がかなりの割合を占めている。

○ 今後の河川行政のあり方として望まれること

・限られた治水効果しか持たず、時には緊急放流で災害を引き起こすことがあるダムの建設予算を極力縮小して、河川改修・河川維持の予算に回す。

・低コストで堤防を強化できる耐越水堤防工法を極力導入する。20年間近く封印されてきた耐越水堤防工法が、2019年10月千曲川水害の決壊地点（穂保）に2020年度にようやく導入された。

・地方管理河川に2020年度から導入された河川浚渫事業（総務省「緊急浚渫推進事業費」（5年間で4900億円））を国管理河川にも拡大する。

○ 流域治水の推進で模範となるのは滋賀県の条例

流域治水の推進に関して模範となるのは、2014年3月に制定された滋賀県の「流域治水の推進に関する条例」（当時の知事は嘉田由紀子・現参議院議員）である。

○ 滋賀県の条例による浸水警戒区域

・滋賀県の条例は「浸水警戒区域」を指定し、近くに避難場所がなく、地盤のかさ上げをしない場合、原則として区域内の住宅や福祉施設などの新築・増改築を許可しないとしている。

・浸水警戒区域：200年確率の降雨が生じた場合に、想定浸水深がおおむね3mを超える土地の区域

○ 滋賀県の浸水警戒区域での住宅等の規制

・浸水警戒区域内では、住居の用に供する建築物または高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校もしくは医療施設の用途に供する建築物の建築（移転を除く）をしようとする建築主は、あらかじめ、知事の許可を受ける必要がある。

○ 滋賀県「水害に強い安全安心なまちづくりのための補助制度」（2017年6月）

滋賀県は、浸水警戒区域内で既存住宅を建て替える場合、2階が浸水しないようにするための嵩上げなどの費用の一部を支援・助成する制度をつくった。

400万円を上限として、嵩上げなどの費用の1/2を県が補助する。

○ 滋賀県「地先の安全度マップ」

・浸水警戒区域の指定は、滋賀県の「地先の安全度マップ」に基づいて行われる。

「地先の安全度マップ」は「頻繁に想定される大雨(1/10)」から「計画規模を超える（一級河川整備の将来目標を超える）降雨規模(1/100, 1/200)」までを想定し、降雨規模1/10、1/100、1/200の三つがつくられている。

そのうちの1/200の「地先の安全度マップ」の範囲が浸水警戒区域の指定対象になる。

・地先の安全度マップは滋賀県が独自に次の①、②、③を考慮して作成した画期的なもので、国、他の自治体も大いに参考にすべきである。

- ① 複数の河川の同時はん濫を考慮
- ② 内水はん濫を考慮
- ③ 未完成堤防の破堤条件を厳しく考慮

○ 滋賀県の流域治水と今回の流域治水関連法案

	滋賀県の流域治水	流域治水関連法案
浸水警戒区域、浸水被害防止区域の治水安全度	(浸水警戒区域) 200年確率の降雨による浸水域	(浸水被害防止区域) 数十年に1回の降雨による浸水域？
浸水警戒区域内での既存住宅の建て替えの補助制度	400万円を上限として、嵩上げなどの費用の1/2を補助	補助制度は？
氾濫域の設定の仕方	複数の河川の同時氾濫、内水氾濫を総合的に考慮	各河川の氾濫、内水氾濫を別々に想定

○ 今回の流域治水関連法案は、流域治水の先進的な事例である滋賀県の流域治水推進条例とその取り組み方を大いに参考にして今後、充実していくべきである。