

河 整 審 第 15 号
平成 31 年 3 月 29 日

大阪府知事 様

大阪府河川整備審議会
会長 大石 哲

河川等の整備に関する事項について（答申）

平成 30 年 9 月 10 日付け河整第 1443 号で諮問のあった「自然災害（洪水）とまちづくりに関する取組み」について、別添のとおり答申します。

自然災害（洪水）とまちづくりに関する取組みについて（答申）

1. はじめに

近年、大雨や短時間強雨の発生頻度が増加し、全国各地で水害による甚大な被害が発生している。大阪府においても、平成 29 年台風第 21 号では大和川以南で総雨量 300 ミリ以上を記録し、平成 30 年 7 月豪雨では豊能町で総雨量が大和川の年間降水量の半分を超える 732 ミリを記録するなど、近年、施設規模を上回る大雨が発生している。

大阪府では逃げる、凌ぐ、防ぐ施策を効果的に組み合わせた治水対策を進めているが、治水施設の整備には長期間を要すること等から、近年頻発している施設規模を上回る大雨による被害を最小化するためには、まちづくりや土地利用と一体となった新たな防災・減災対策の推進が必要である。また、土砂災害や津波災害等のリスクに対しては個別法ごとに対策の義務化や土地利用規制等がなされているが、洪水災害については、府管理河川ごとに「洪水リスク表示図」を公表しているものの、法律による義務化や土地利用規制等の枠組みがないのが現状である。このため、洪水リスクを考慮した土地利用誘導の検討、実施が必要であり、当面取組むべき方針について本答申にてとりまとめた。

2. 大阪府の河川整備の現状と課題

<現状>

・大阪府の河川整備（「防ぐ」施策）は、“人命を守ることを最優先”を基本理念に、人家のある地域を対象に、時間雨量 50 ミリで床下浸水が発生させない、かつ少なくとも 65 ミリで床上浸水が発生させないような河川整備を今後 20～30 年間で実施することとしている。

<課題>

・河川整備には長期間を要することや、施設規模を超える降雨がいつ起きるか分からない状況下において、府域のあらゆる地域で洪水リスクが存在することから、洪水リスクが高い地域については、土地利用の工夫を図ることが重要である。
・河川整備は人家のある地域を対象に実施していることから、現在人家のない地域については河川整備後においても時間雨量 50 ミリ程度で浸水が発生するなど洪水リスクが残る地域がある。このような地域には、新たに人家が建つことのないような取組みや、建てる際には対策を講じることが重要である。

3. 洪水リスクを考慮したまちづくり施策のこれまでの取組み

大阪府では洪水リスクを考慮したまちづくり施策として、これまで「凌ぐ」施策を中心に以下の取組みを進めてきた。

- ・大阪府管理 154 河川の洪水リスク表示図の作成、公表。
- ・洪水リスクの高い 157 地区等への洪水リスクの説明会の実施。
- ・市町村開発行政担当課、市町村農業委員会にて洪水リスク表示図の備え付け。
- ・「調整池等流出抑制施設技術基準」を策定し、開発に伴う流出抑制施設設置の指導（一部義務化）。
- ・「市街化調整区域における地区計画のガイドライン」に、溢水や湛水等の発生のおそれのある区域を地区計画の対象外区域とする旨を記述。
- ・「市街化区域及び市街化調整区域の区域区分変更についての基本方針」に、災害リスクが高い区域は原則市街化区域に編入しないとともに、既に市街化区域であっても災害リスクが高い区域については必要に応じて市街化調整区域への編入を検討する旨の考え方を記述。

これらは主にリスク周知に着眼した取組みであり、洪水リスクを考慮したまちづくり施策を推進していく上で最も基礎的かつ重要な取組みと考えられる。また、開発時に洪水対策として高上げた事例が見受けられるなど効果も確認できる。引き続き、関係部局や市町村と洪水リスク情報の共有を一層図ったうえで、土地利用にかかる各種手続きの機会を捉え、土地利用者へ洪水リスクを周知できるよう努めるべきである。

なお、大阪府では関連施策として、高齢者福祉施設等の要配慮者利用施設（府内約 20,000 施設）の管理者に対し、国・市町村と連携し説明会を全 74 回開催するなど、避難行動支援策（「逃げる」施策）に関する取組みを別途推進している。

4. 洪水リスクを考慮したまちづくり施策の今後の取組み方針

<基本的な考え方>

洪水リスクを考慮したまちづくり施策の推進を確かなものにするためには、河川法や水防法に加え、都市計画法などまちづくりに関する各種法令に基づく制度や枠組みを適切に活用することが不可欠である。将来的には、洪水リスクを考慮した土地利用の規制を行うことに取組むべきであるものの、大阪府は一級河川の淀川や大和川流域を中心に高密度な市街地が形成されており、低平地において人口や資産が集中する土地利用の現状を鑑みると、土地利用の規制ではなく誘導という形の中で段階的にまちづくり施策を取り組むことが現実的である。そのため、当面取組む施策として、これまで取組んできたリスク周知の強化を図る施策及び、現制度の枠組みに焦点をあてた土地利用誘導に向けた取組みについてとりまとめた。

<まちづくりで考慮すべき洪水リスクの考え方>

- ・一定規模以上の床上浸水で高齢者等が亡くなっているなど近年の被害状況を踏まえると、まずは、床上浸水以上を“洪水リスクを特に留意すべき地域”として重点的に対策に取組むべきである。
- ・ただし、リスクの周知については、床上浸水に限らずすべての洪水リスクを正しく発信するべきである。

<当面取組むべき施策>

（1）洪水リスク情報の充実と周知の強化

- ・これまで取組んでいる「逃げる」施策を引き続き推進・強化するとともに、洪水リスクを考慮した地域防災計画となるように、府及び市町村の危機管理部局とも十分に連携のうえ、洪水リスク情報を発信すべきである。
- ・地形地物単位で洪水リスクが判別できるよう、洪水リスク表示図の解像度を向上すべきである。
- ・現在公表している洪水リスク表示図の降雨規模は年超過確率 1/10、1/30、1/100、1/200 となっているが、起こり得る最大のリスクを把握することが重要であるため、想定最大規模の降雨に対するリスク情報を発信するべきである。
- ・まちづくりに活用するために、洪水リスク情報は河川整備の進捗状況も踏まえて、リスク情報を定期的に更新するべきである。
- ・洪水リスクを住民に直接伝える機会を増やすことが重要であるため、住まいの相談窓口などにおいても周知を図るべきである。
- ・新たな土地取引における重要事項説明時において、当該地の洪水リスクを住民に正しく伝え、自発的な対策に繋げることを目的として、定期的に不動産関連団体に対して洪水リスク情報の説明会を開催すべきである。
- ・新たな建築行為における設計段階において、当該地の洪水リスクを住民に正しく伝え、自発的な対策に繋げることを目的として、定期的に建築士関連団体に対して洪水リスク情報の説明会を開催すべきである。

（2）都市計画による土地利用誘導に向けた取組み

- ・“洪水リスクを特に留意すべき地域”において、都市計画手続きを活用した土地利用誘導に向けた取組みを行うべきである。例えば、立地適正化計画の誘導区域から外し届出制度を活用することや、市街化調整区域における地区計画の策定時に開発予定者や要配慮者利用施設の管理者へ嵩上げや避難対策の備え等の対策を助言することの運用ルール策定等に向けて、市町村に対して必要な環境の整備や働きかけを行うべきである。

（3）開発手続き等による土地利用誘導に向けた取組み

- ・“洪水リスクを特に留意すべき地域”において、新たな開発行為の際に洪水リスクを考慮した土地利用を図るため、「開発許可手続き」時に嵩上げや避難対策の備え等の対策を助言することの運用ルールを策定すべきである。
- ・“洪水リスクを特に留意すべき地域”において、新たな農地転用による宅地化の際に洪水リスクを考慮した土地利用を図るため、「農地転用手続き」時に嵩上げや避難対策の備え等の対策を助言することの運用ルールを策定すべきである。
- ・当該地の洪水リスクだけでなく、当該流域に“洪水リスクを特に留意すべき地域”を含む場合は「開発に伴う流出抑制施設設置の指導」をより重点的に取組むべきである。

5. おわりに

本答申については、「自然災害（洪水）とまちづくりに関する取組み」という長期間に渡って対策していくべきテーマに対し、大阪府における現在の制度や河川整備状況等を踏まえて、当面取組むべき方針をとりまとめたものである。

本テーマについては、本来、国や市町村の治水部局及びまちづくり部局と連携した上で、新たな制度的枠組みを構築して取組むことが効果的であるため、大阪府はこれらの取組みを部局間で連携し、各部局が主体的に進めるとともに、新たな制度的枠組みの構築に向けた国への働きかけ等を行い、施策の効果を持続可能なものとすることが重要である。

今後、さらに取組みを深めていくためには、土地利用に関することだけでなく“まちづくり施策”を広義にとらえ、まち全体で洪水リスクを管理するという視点で施策を展開していくことや、避難行動支援策（「逃げる」施策）と一体となって“まちづくり施策”を展開していくことも必要である。