

土地利用のあり方について

■ 水害に強い土地利用のあり方について

湖南地域5市での出前WGの結果、現在水防法に基づき公表されている浸水想定区域図は、主要な河川の浸水のみを対象としていること、また水防法には水害に強い土地利用・住まい方を誘導する目的がないことなどから、水害による大きな危険性が予見される場合においても、浸水想定区域図を根拠に指導・助言するのは困難と分かりました。また、土地利用に関連する他の法令においても、水害回避の観点からの適正な土地利用・住まい方の誘導は、目的として明確に位置付けられていません。

そこで、滋賀県全域において中小河川も含めたはん濫特性を示す浸水マップを策定公表し、水害に強い地域づくりを目的とした県条例等により法的根拠を持たせることで、この浸水にマップに基づいて、農地転用、都市計画、建築指導などの幅広い場面において、水害による危険性が予見される箇所での、適正な土地利用や建築の指導・助言が可能であることがわかりました。

① 農地分野で取り組めること

多くの自治体では、農振農用地区域内で住宅を建築される場合、農振法の規定に基づく4要件が満足していると、農用地区域からの除外の申し出は認めざるを得ない状況です。

行政としては、農振農用地区域の保持を行うべきと考えており、例えば、農振法の区域変更の要件に浸水被害軽減の項目を加えるか、浸水マップに法的要件を持たせれば、周知・指導することは可能です。

② 都市計画分野で取り組めること

市街化調整区域については、基本的に保持する考えとしていますが、市の発展のためには開発も行う必要があります。その際には水害被害の軽減も念頭に置くべきと考えます。例えば、浸水マップに法的根拠を持たせることで、都市計画に水害被害の軽減という概念・目的を含めることができ、はん濫を加味した都市計画マスタープランを策定し、市街化調整区域を保持することが可能です。

③ 建築分野で取り組めること

開発指導要綱に、水害に対応した記載があれば、指導は行えると考えられます。例えば、公共施設に規制をかけている草津市条例のようなものがあれば、浸水情報に法的根拠があるため、一般建築の指導時にも、周知と対策のお願いが可能です。

■ワーキング結果のまとめ

(1) 土地利用のあり方について

【農地について】

① 水害を防ぐために農地の保持を行いたいと考えているが実態はどうでしょうか

大津市：「農振農用地区域内での分家住宅の建築申請は、農業に支障がないところで、4要件^{*1}が満足されると許可せざるを得ません。」

草津市：「農振農用地区域内での分家住宅の建築申請は、4要件が満足されると許可しています。」

野洲市：「農振農用地区域内での分家住宅の建築申請は、農業に支障がないところで、4要件が満足されると許可せざるを得ません。」

栗東市：「農地の転用については、個人の住宅や農業関係施設では許可しています。都市計画マスタープラン^{*2}の理念は景観保全であり、利害が一致しているので、容易な農地転用は行いませんが、4要件が満足すれば、分家住宅や農業関係施設では許可せざるを得ません。」

守山市：「農振農用地区域で整備した優良な農地を、県からの指導もあり、わざわざ潰して宅地化にはさせていません。」

② 水害の被害に遭わないようにするには農地の保持が必要と考えているがどうしたらいいでしょうか

大津市：「法的根拠のある県策定の浸水マップ^{*3}の情報を踏まえ、農地の保持を促すよう、土地の所有者や建築・不動産業者に指導・周知可能です。」

草津市：「農地転用申請の際に、法的根拠のある県策定の浸水マップを示し、農地の保持に関連して、住宅建築を抑制するため、土地の所有者や建築・不動産業者に指導・周知が可能です。」

野洲市：「法的根拠のある県策定の浸水マップの情報を農地転用申請者（土地の所有者や建築・不動産業者）に知らせる必要があります。」

栗東市：「農地転用申請の際に、法的根拠のある県策定の浸水マップを示し、農地の保持を促すよう、土地の所有者や建築・不動産業者に指導・周知します。」

守山市：「浸水危険の立場からの説明では、住民に不安を煽るので、あくまで農振農用地区域内であるが由に、不可と説明します。」

- 総論
- 1) 農振農用地区域の保持は行政としては行うべきと考えているところです。しかし、分家住宅の申請がなされれば、許可要件に基づき許可せざるを得ません。
 - 2) 許可要件に浸水被害軽減の項目を加えるか、県策定の浸水マップに法的要件を持たせれば、周知・指導することは可能です。

- ※1 「4要件」とは、農用地区域を除外する変更において、その条件を全て満たす必要のあるものです。
- 要件1：農用地等以外の用途に供することの必要性かつ適当性があり、他の土地で代えることが困難なこと（「農業振興地域の整備に関する法律」（以下「法」という。）法第13条第2項第1号）
- 要件2：農用地区域内の農用地の集団化、農作業の効率化及び土地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障がないこと（法第13条第2項第2号）
- 要件3：農用地区域内の法第3条第3号の施設の機能に支障がないこと（「法第13条第2項第3号）
- 要件4：農業生産基盤整備事業対象地を除外する場合は、政令で定める基準に適合していること（法第13条第2項第4号）
- ※2 「都市計画マスタープラン」とは、次の3点を主な役割とします。●市全体と地域レベルでの将来あるべき姿を明示し、まちづくりのめざす目標を明確にします。●市民参加のもとに策定し、都市計画に対する理解を深め、市民と行政の役割分担によるまちづくりの指針を確立します。●既存計画の整合性、総合性を図り、今後進める個別具体の都市計画の基本方針を確立します。
- 都市計画マスタープランの策定対象地域は、市街化と自然環境との調和を図りながら望ましい都市整備を進めていくための領域とします。
- 計画の期間は長期を見据えたまちづくりを進めるため、おおむね10年後以降を目標とします。ただし、上位計画の見直し時期とあわせておおむね5年おきを想定して評価を行い、社会経済情勢の変化などを踏まえ、必要に応じて見直しを行います。
- 都市計画マスタープランの位置づけとしては、各市の都市計画事業や各種まちづくり施策を進めるための指針となるものです。
- ※3 「浸水マップ」とは、水防法に基づく浸水想定区域図を公表している河川（琵琶湖も含む）のほか、他の中小河川も含めたはん濫解析により、想定される浸水深等を示したものです。

(1) 土地利用のあり方について

【都市計画について】

① 水害を防ぐために、市街化調整区域の保持、又は逆線引についてどう考えているか実態はどうでしょうか

- ※4
大津市：「都市計画区域マスタープランに記されている通り、地域人口の配分による「人口保留フレーム」枠内で、市街化区域の線引きの調整は可能としています。」
草津市：「農地は保全したいと思っているが、安全に開発を進める方向で考えています。草津川改修も終わり、一定の安全度が確保されており、土地利用規制一辺倒ではなく、開発にあたって安全なまちづくりを進める方向で考えています。」
野洲市：「危険箇所にて工業団地誘致と市街化の構想があり、県の認可も受けています。開発自体を取りやめることは困難です。危険性を認識しつつ、安全な開発を進める方向を模索せざるを得ません。」
栗東市：「都市計画マスタープランにより、区域によって開発と保全を使い分けています。」
守山市：「市街化調整区域には都市計画法によって住宅を建てさせていませんが、市街化区域には開発要綱に基づき、宅盤高BSL+1.5m以上で指導しています。」

② 水害の被害に遭わないようにするため、法的根拠のある県策定の浸水マップなどで、市街化調整区域の保持又は逆線引を行うにはどうしたらよいと考えているでしょうか

- 大津市：「市街化調整区域は、開発を抑制する方向で考えているので、市街化調整区域の保持に努めていきます。」
草津市：「法的根拠のある県策定の浸水マップを、条例で区域指定することによって、水害被害軽減を目的とした土地利用に関する制限を実施する上で、インセンティブな役割を果たすと考えます。」
野洲市：「開発にあたっては、浸水被害が発生することを認識して開発を進めるべきです。開発が決まっていない箇所については、法的根拠のある県策定の浸水マップを都市計画マスタープランに盛り込むことで、土地利用を誘導できる可能性はあります。」
栗東市：「法的根拠のある県策定の浸水マップを都市計画マスタープランに反映出来ると考えます。ただし、私有財産侵害の関係もあり、災害危険区域指定の法的制限の強い適用は、難しいと考えます。」
守山市：「宅地建物取引業者に対しての浸水情報提供などは、法的根拠がないと周知しづらいですが、都市マスタープランに関しては、5年後の改正時に、浸水マップを反映させることは可能です。」

- 総論 1) 市街化調整区域については基本的に保持する考えとしています。ただし都市計画マスタープランで区域分けをしています。又、市の発展のためにも開発も行う必要があります。その際には、水害被害の軽減も念頭に置くべきです。
2) 法的根拠のある県策定の浸水マップがあることにより、氾濫を加味した都市計画マスタープランを策定することにより、必然と市街化調整区域も保持でき、都市計画に水害被害の軽減という概念・目的を含めることは可能です。

※4 「人口保留フレーム」とは、都市計画基礎調査（都市計画法第6条）を基に、各市町村の基本計画等における政策要因を考慮し、土地区画整理事業等の実施と合わせ、随時の市街化区域への編入を行うため、市街地の人口目標値の一部を保留するものです。

(1) 土地利用のあり方について

【水害に強い建築誘導について】

① 水害を防ぐために、浸水対策を考慮した建築設計指導を行いたいと考えているが実態はどうか

大津市：「琵琶湖周辺では、宅盤高 BSL+1.5m 以上としています（県要綱と整合）。盛土浸水などの対策として、構造規制を実施するのは、人命に係る可能性がある場合と考えられます。」

草津市：「私有財産侵害の関係もあり、実際に災害に遭わないと災害危険区域の指定は難しいです。」

野洲市：「宅地建物取引業者は利益を重視するため、販売阻害となる情報を、行政申請や購買者へ提供していない可能性があります。」

栗東市：「私有財産侵害の関係もあり、実際に災害に遭わないと災害危険区域の指定は難しいです。」

守山市：「宅盤高 BSL+1.5m 以上とする県の指導要綱に準じています。」

② 水害被害に遭わないようにするためには、法的根拠のある浸水マップがあれば建築設計指導が必要と考えているがどうか

大津市：「県策定の浸水マップに法的根拠があれば、いろいろな対応が可能です。災害危険区域の指定についても、検討の余地はあります。建築基準法に基づく、災害危険区域の指定を行えば、対応が可能です。」

草津市：「平成 18 年 9 月 1 日から「草津市建築物浸水対策に関する条例」を施行し、浸水対策の情報提供や整備指針の指導を行っています。私権制限の問題もあり、公共施設のみの規制になっていますが、法的根拠を持たせているため、一般への周知も行っています。これを間接的に利用して、民間の建築の際にも、浸水情報を周知し、何らかの浸水対策をお願いし、報告してもらっています。」

野洲市：「－」

栗東市：「建築の指導の際には、個人負担の軽減のためにも助成金補助の制度が必要です。」

守山市：「今年 5 月発行の市防災マップによって、想定浸水区域を事前に知らせることは行っていきます。また県などの条例等があれば指導は可能です。」

- 総論
- 1) 開発指導要綱に、水害に対応した記載があれば、指導は行えます。
 - 2) 災害危険区域の指定は可能ですが、人命への影響等非常にリスクが高くないと困難です。
 - 3) 公共施設に規制をかけている草津市条例のようなものがあれば、浸水情報に法的根拠があるため、一般建築の指導時にも、周知と対策のお願いが可能です。

(2) その際に河川管理者として行うこと

【河川の整備について】

水害被害に遭わないようにするためには、河川の整備だけでなく、水害につよい土地利用やまちづくりによる浸水対策も必要と考えているがどうでしょうか

大津市:「浸水マップの精度の向上を図ると共に、河川整備実施の効果が及ばない範囲を明確にし、土地利用制限を実施したい箇所を明確にすると共に、どのような危険が発生するかを示す必要があると考えます。」

草津市:「浸水マップに河川整備実施の効果が及ばない範囲を明確にし、土地利用制限を実施したい箇所を明確にすると共に、河川整備の進捗に応じたフォローアップの必要があると考えます。」

野洲市:「土地利用制限を検討する重要性を、県民に十分に伝えることから始める必要があると考えます。」

栗東市:「浸水マップにより、河川整備実施の効果が及ばない範囲を明確にし、あわせて、河川整備の見通しを示す必要があります。」

守山市:「琵琶湖総合開発事業で、洪水対策を行ってきたにも関わらず、浸水被害が生じるのであれば、琵琶湖総合開発はなんだったのか?ということになります。土地利用規制をする前に住民は更なる河川整備を求めるはずで、この要望に対して、河川管理者から納得できる説明が必要と考えます。」

■総論

財政的・時間的制約や超過洪水、氾濫特性（氾濫時の被害の大きさは地形条件で決まること）など、河川整備の限界を分かりやすく住民などへ周知することが重要です。