

# 流域治水関連法改正後、 全国初の土地利用規制に着手

佐藤 昭史<sup>1</sup>

<sup>1</sup>近畿地方整備局 河川部 河川計画課 (〒540-8586大阪府大阪府中央区大手前3-1-41)

令和3年12月に大和川は改正特定都市河川浸水被害対策法（通称「流域治水関連法」）施行後、全国初の特定都市河川の指定を受け、令和4年5月に流域水害対策計画を策定した。計画策定から2年、大和川の流域治水として、河道掘削や遊水地整備など、従来の流す対策、貯める対策だけでなく、法改正に伴い新たに設けられた被害対象を減らす対策「土地利用規制」について、関係機関及び地元調整を進めてきた。土地利用規制の中でも、住宅の浸水被害を減らしつつ、新たな開発による被害対象を生まないための、貯留機能保全区域を優先して着手し、令和6年7月に全国初の指定となった。全国で推進される流域治水の中でも新たな取り組みとなる土地利用規制について、進め方、規制内容、地元調整経過などの取り組みについて、取りまとめた。

キーワード 流域治水、特定都市河川、土地利用規制、貯留機能保全区域、全国初指定

## 1. 法改正後全国初の特定都市河川指定

令和3年11月の流域治水関連法制定に伴い、同年12月に大和川が法改正初の特定都市河川指定を受けた。



図-1 大和川流域図

大和川は、奈良盆地を流れる156の支川から集まった水が西に流れ、県境にある唯一の出口の亀の瀬狭窄部を通り、大阪府を流れる河川である。（図-1）昭和57年に発生した洪水では、大阪府域と奈良県域の双方で甚大な浸水被害が発生した。特に奈良県域では、亀の瀬狭窄部からの背水により大和川の水位が上がり、流入する葛下川の洪水が堤防から越水し、JR王寺駅や町役場を含む王寺町市街地がすべて浸水するとともに、斑鳩町や安堵

町、川西町などの中流域でも大和川の内水被害が発生した。その後の洪水対策として、川幅を広げるなど、下流から順に整備を進めてきたが、奈良県の最下流端となる亀の瀬狭窄部では地滑り対策事業を行っており、狭窄部の開削ができないという課題がある。そこで、奈良県域では治水対策として一般的な洪水を下流に流す対策ではなく、中流域で貯留する”総合治水”を進めることとなった。（図-2）



図-2 大和川総合治水対策

大和川流域では、昭和60年に流域整備計画を作成し、これまで40年にわたり、奈良県だけでなく、流域の自治体が連携して奈良盆地での貯留施設整備を推進してきた。頻発して発生する浸水被害を少しでも軽減するため、奈良県では、総合治水の取り組みを平成30年度から条例化し、開発に伴う防災調整池の整備などを義務化する、

「貯める」取り組みを積極的に進めてきた。これらの対策が地域に浸透していることから、特定都市河川の指定手続きにおいても、従来の総合治水対策の延長という観点で対策を検討することが可能となった。特定都市河川の指定の際にも、各自治体からの反発もなく、指定から半年後となる令和4年5月には、奈良県と25市町での流域水害対策計画を作成し、総合治水から流域治水に転換し、行政だけでなく、民間企業、住民の方々も含めてBY ALLで流域治水を推進している。

## 2. 流域治水の新たな取り組み

### 「被害対象を減少させる対策」

流域治水という言葉は、治水対策としてもあらゆる関係者と協働した治水対策を意味するものとして用いられる。大和川では、「氾濫をできるだけ防ぐ・減らす対策」として、従来の河川改修や遊水地整備、自治体の雨水貯留浸透施設の整備を進めるとともに、「被害の軽減、早期復旧・復興のための対策」として、新たに水害リスクマップの作成を通じたリスクの可視化と周知、避難訓練やマイタイムラインの作成支援などソフト対策を推進してきた。

流域治水がこれまでの河川整備と大きく異なる点は、河川管理者や行政が進める取り組みだけでなく、流域の基礎自治体における土地利用規制の対策を進め、「被害対象を減少させる」という点である。大和川においても、関係する自治体と協働して、この土地利用規制を新たな取り組みとして推進している。

土地利用規制に係る対策には、水害リスクを抱えるエリアにおいて、宅地のかさ上げや建築物の構造の工夫など、浸水深以上の居住高を設け、水害リスクを減らす住まい方を進める浸水被害防止区域の指定及び田んぼや畑など貯留機能のある地域の開発を防ぎ、従前からの一時的な貯留機能を確保する貯留機能保全区域の指定がある。

特定都市河川浸水被害対策法施行に関するガイドラインに、これらの区域の指定方法や流れなどの記載はあるが、具体的に個人の土地を指定することを想定した場合、どこまでの規制となるのか、罰則規定はどこまで設定するか、盛土などの阻害物整備における届出基準、勧告・指導などどこまで対応するのか等の詳細は指定権者である奈良県が整理する必要があり、全国でもまだ事例が無いため、奈良県単独では、検討が進まない状況にあった。

これに加え、「土地利用規制」という言葉は現状の利用形態や土地の形状などに規制をかけることと想定されるが、貯留機能保全区域では、営農の継続を前提に現在の貯留できる形状をそのまま存置し、その土地の貯留機能を継続するものである。実態として、農地であれば、そのまま農地利用を行う場合に新たな規制がかかるものではなく、転売や別途利用を制限されるだけである。とはいえ、住民感情的には、「規制」という言葉の重みがあることから、大和川河川事務所として、具体的な場所

における地域の認識や要望、課題を把握した上で、奈良県と規制方法や詳細の課題対応などの調整を進めてきた。

## 3. 土地利用規制の関係者調整

大和川流域では、令和5年6月2日の前線及び台風2号の降雨により、亀の瀬の狭窄部上流では一部で計画高水位を超過し、奈良盆地の大和川中流部においては、一部で床上浸水となる内水被害が発生した。一方で、これまで進めてきた奈良県及び流域の自治体の貯留施設整備が機能し、大和郡山市や田原本町では貯留施設が満杯まで貯留することで、住宅の浸水被害を回避した地域も確認された。

また、川西町では住宅周辺の田畑がすべて池に見えるほど貯留することで、住宅の浸水被害を回避することができた。(図-3)

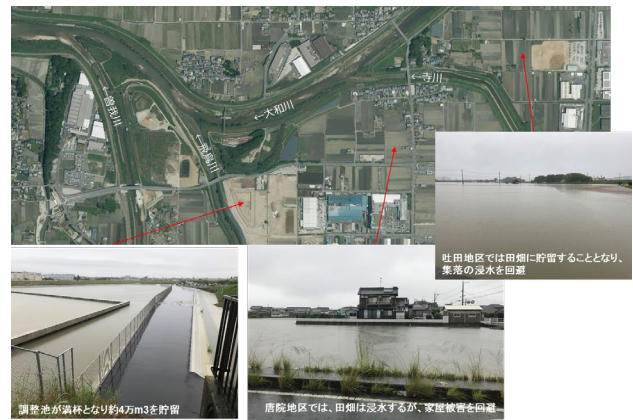


図-3 令和5年6月洪水の浸水状況

この洪水によって、「田んぼを貯留機能保全区域として指定することが、住宅浸水を回避できる」ということが、地元での話題となり、区域指定の理解が大きく進んだため、流域水害対策計画に記載の先行自治体である川西町での調整を進めることとした。

令和5年9月に川西町南吐田地区45名の自治会員に対し、大和川河川事務所と川西町で大和川の流域治水の取り組みや区域指定の概要の説明会を開催した。地元住民からの意見として、「この地域だけを指定するのか」「もっと河川整備を進めるべき」という意見は出たが、3ヶ月前の出水による田んぼでの貯留効果を住民も目の当たりにしたことで、「区域指定については、個人の意見が様々有ると思うが自治会として、今の貯留機能をしっかり地域として残すことが地域の安全に寄与する」「今回の洪水を見ても区域指定に賛成する。自分たちで守る。」との意見をいただき、説明会終了時には参加者45名全員から「総論賛成」の意見をいただいた。

この説明会の結果から、地元の前向きな状況を踏まえ、奈良県においても区域指定を具体的に進めることとなったが、やはり課題となる届け出基準の明確化や指定範囲の考え方など、ガイドラインに掲載がない部分を指定権者の奈良県が決めることが課題となった。



流域治水における土地利用規制は、これから全国展開していくものであることから、大和川や奈良県単独での検討ではなく、国土交通本省とも調整を行い、奈良県とともに、課題の共有や対応方法、また地元がのぞむインセンティブなどの情報を共有した。そこで、区域指定の考え方として、「貯留機能保全区域は、その地域をみんなで守るための宣言であり、地域として新たな開発をさせないことを決める区域というもの」「浸水被害防止区域は、河川からの浸水リスクに比例して一律に定めるものではなく、まちづくりの方針を十分に踏まえて考えていくもの」とまとめ、それぞれの区域指定内容を整理した。これらを奈良県とともに共有し、再整理した上で、奈良県における区域指定の考え方を整理した。

#### 4. 奈良県における区域指定の考え方

奈良県では、区域指定の考え方として、ガイドラインからさらに詳細を整理し、貯留機能保全区域と浸水被害防止区域について、下記の(1)、(2)の内容で知事と流域の首長や整備局長も出席する流域水害対策協議会にて公表を行った。特に貯留機能保全区域については、「地元同意を踏まえるとともに新たに被害対象となる開発を防ぐことから早々に指定に着手する」こと、浸水被害防止区域については、「河川改修の進捗やまちづくりを踏まえた規制となるため、引き続き、特定建築行為の許可基準や審査基準などを整理しつつ、沿川自治体の防災まちづくりの検討、合意形成を踏まえ、指定する」流れを提示した。

##### (1) 貯留機能保全区域

河川沿いの低地や窪地等、河川の氾濫に伴い進入した水や雨水を一時的に貯留する機能を面的に有し、浸水の拡大を抑制する効用が発揮されている一団の土地とし、元来有している貯留機能を将来にわたって可能な限り保全することを目的とし、都市浸水想定区域のうち、農用地を候補地として選定する。

選定にあたっては、まちづくりの方向性や地元情勢を踏まえ、地権者同意が得られる地域から順次指定を進め、拡大していくこととする。

指定後に必要となる手続きとして、貯留機能阻害行為を行おうとするものは届け出が必要となるが、届け出が不要な行為として、「貯留機能保全区域内の土地の維持管理（営農継続）ために行う行為」や「一時的な利用の供する目的で行う行為」、「非常災害の応急措置として行う行為」を位置づけることを同意書に明記することとした。つまり、農機具が進入する坂路盛土や農地利用における塀の設置など、営農行為を継続する上で必要な行為は届け出不要とすることとした。この結果、貯留機能保全区域として指定しても、従前通りの農業利用の上では新たな規制は無く、指定する一団の区域として、新たな被害対象が生まれる可能性のある開発により住居への浸水増とならないように、地域で保全していくこと

を具体化した指定の考え方を整理した。(図-4)

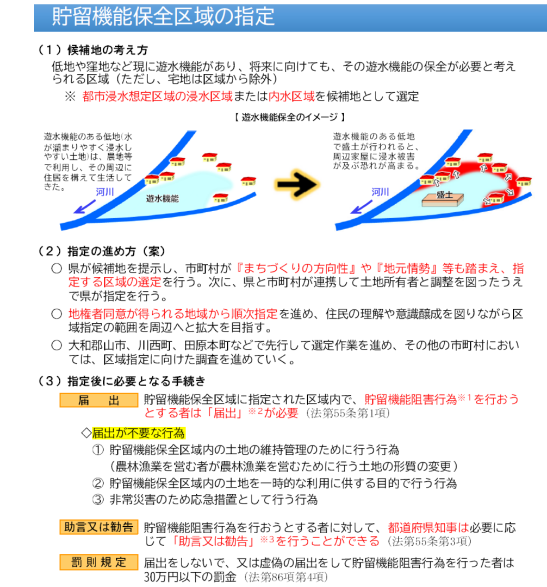


図-4 奈良県の貯留機能保全区域の考え方

##### (2) 浸水被害防止区域

流域一体的な対策を講じてもおお浸水被害が頻発する危険な地域等において、要配慮者の生命・身体を保護することが極めて困難であり、生命・身体を保護のための必要最低限の開発規制、建築規制を措置することを目的とし、都市浸水想定において浸水深50cm以上となる水害リスクがある区域を対象に市町村の防災まちづくりとして、都市的土地利用をせず「規制」により住民等の生命を保護しようとする地域を選定する。

ただし、水害は比較的避難時間を確保できるという特性から、当該土地からの避難の確実性や容易性等によっては、必ずしも浸水被害防止区域に指定せずに人命を守ることが可能である。このため、一律に指定の基準を設けるのではなく、地域の状況を十分に勘案し、防災まちづくりの方向性を尊重することとした。ここで、区域指定以外の手法として、防災指針を含む立地適正化計画の作成や別のハード対策の実施、安全な避難体制の確保などの対策を踏まえ、まちづくりの方向性や地域の防災力などを踏まえたうえで指定することとした。(図-5)

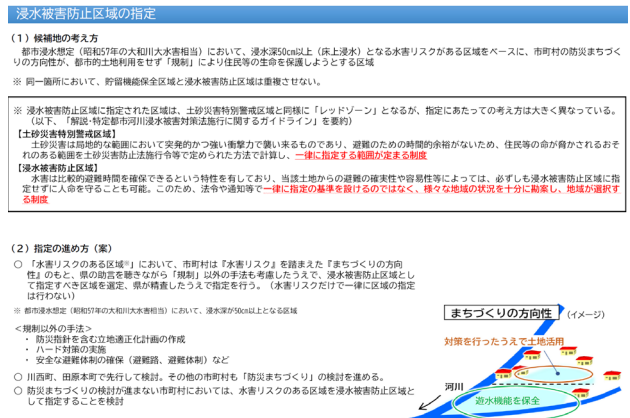


図-5 奈良県の浸水被害防止区域の考え方

## 5. 全国初の貯留機能保全区域の指定

奈良県の指定基準の公表を踏まえ、9月に地元調整を進めた川西町に加え、大和川流域水害対策計画に記載の先行自治体である田原本町も貯留機能保全区域の指定に向けた調整を開始した。令和6年6月には2町共に同意書が取得できたことから、奈良県に指定手続きの申請を行い、7月30日に奈良県が2地区の指定を告示するとともに、同日知事会見で指定を行ったことが発表された。

### (1) 田原本町西代地区

田原本町北部の西代地区(図-6)では、令和6年3月31日に地元説明会を開催し、指定範囲や地元からの要望対応を田原本町が整理し、5月から地権者の同意取得を進め、6月20日に指定範囲全員の同意書を取得することができ、奈良県に申請することとなった。説明会の際に地元からは、「規制は西代地区の田畑を沈める場所に聞こえる。農作物は被害にあっておくと。その前に軽減する施策は無いのか。」という厳しい指摘もあったが、何よりも地域の方の生命と財産を守ること、また転売などで新たな被害対象を生まないことを説明することで、「指定を受けたら何か追加でやらないといけないこともないし、わざわざここに貯めるための壁ができるものでもない。今と変わらないならよい。」という声もあり、説明会でも前向きな議論を進めることができた。

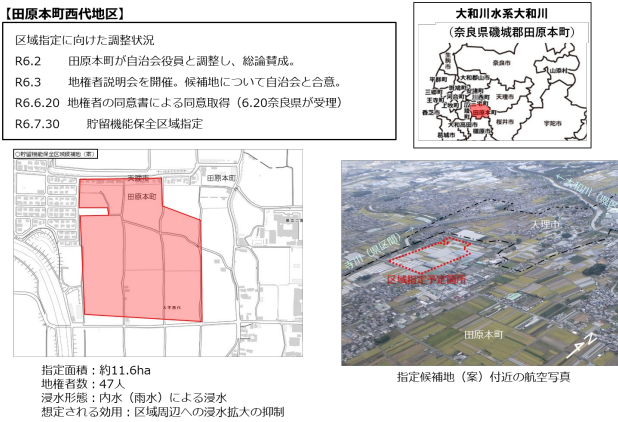


図-6 田原本町西代地区の指定範囲

### (2) 川西町南吐田地区

大和川沿川の南吐田地区(図-7)では令和6年3月24日に地元説明会を開催し、9月の説明会以降、「指定することには協力する。」や「近接する遊水地にも早く着手し、早くこの地域を助けていただきたい。」など、治水対策に対する非常に前向きな意見をいただき、4月から同意書取得にむけて調整に入ったものの、指定予定の範囲内の一角に農地から転売された太陽光発電施設となった箇所や、宅地登録、雑種地登録となった場所が確認され、区域の範囲、指定可否について再整理が必要となった。奈良県との協議の結果、宅地は盛土を前提とした土地となるため、貯留機能保全区域としない。雑種地や

太陽光発電地は従前の農地利用時と変わらない低い窪地であれば指定することとした。この整理により、同意書の取得が若干遅れたものの、6月6日に同意書を取得することができた。

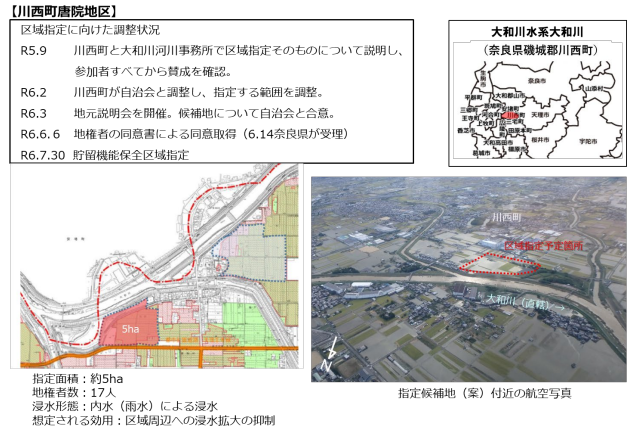


図-7 川西町南吐田地区の指定範囲

## 6. 今後の展開

今回、全国初となる流域治水の土地利用規制である貯留機能保全区域の手続きを行った2地区においては、1年前に田んぼだけが浸水する洪水が発生し、住民も対策効果を実感したことから、面的な対策への理解が浸透していたが、それでも最初の地元説明から指定手続き開始までには数ヶ月の期間を要した。今後、気候変動や近年の豪雨の激甚化、頻発化を踏まえると、過去に被害があった土地以外にも土地利用規制を広げ、少しでも低い場所での住宅開発等を防ぎ、被害対象を新たに生まないようにすることが求められる。なお、貯留機能保全区域の指定の拡大に向けては、地権者や農地利用者にとってその規制が大きな損害や負担を生むものではないという理解の浸透が不可欠である。土地利用規制がされることで日々の生業や行動に何らかの規制がかかるものではなく、指定区域においても今まで通りの農地利用であれば何も変わらず土地所有者に新たな負担が生じることはない。それよりも、従来の土地機能を継続することで周辺の浸水被害を軽減できるということを広く周知していきたい。

今回の取り組みは、規制というマイナスイメージを払拭しつつ、地域を守る対策を地域住民みんなで進めていくという理解を促進し、気候変動で激甚化する水害に対する、流域治水対策の第一歩として大きく前進できたものと考えている。

冒頭に記載した通り、大和川は県境に狭窄部を抱え、地形上、盆地の底のような流域である。貯留機能保全区域の指定だけでなく、今後、地形を踏まえたまちづくりとして、浸水被害防止区域の指定も考慮し、さらなる流域治水の展開を図るとともに、奈良県で進めている流れを全国に発信し、流域の関係者が同じ方向を向き、総合的かつ多層的な流域治水を進めていきたいと考えている。

以上

