

水災害リスクを踏まえた防災まちづくりについて

国土交通省都市局都市計画課

1 はじめに

近年、激甚な水災害が全国各地で発生しています。今後、気候変動の影響による降雨量の増加や海面水位の上昇により、さらに水災害が頻発化・激甚化することが懸念されており、水災害に対応したまちづくりを進める必要があります。しかし、まちづくりを担う地方公共団体にとって、基本的な考え方を示す指針や治水部局等からの技術的支援なくして防災まちづくりに取り組むことは容易ではありません。そこで、国土交通省では関係局が連携し、水災害に対して安全なまちづくりを進める上での基本的な考え方を示すガイドラインを作成しました。また、安全なまちづくりを推進するための制度拡充も行っています。これらの取組について紹介します。

2 避難に対する基本姿勢とこれまでの取組

(1) 検討体制と取組経過

国土交通省都市局、水管理・国土保全局、

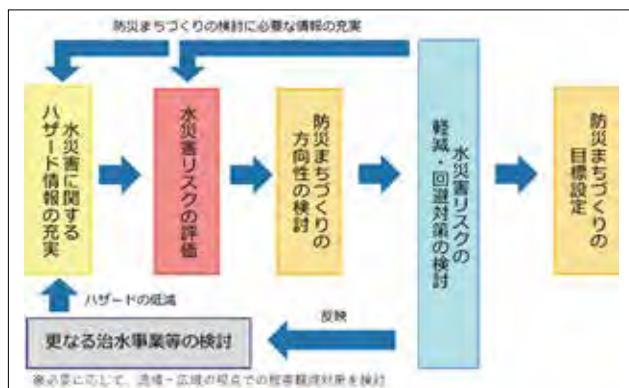


図1 防災まちづくりの検討の全体の流れ

住宅局が協働して「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会を立ち上げ、防災まちづくりに取り組む地方公共団体への支援を目的とした「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を作成し、令和3年5月に公表しました。

(2) ガイドラインの内容

ガイドラインが示す考え方の流れは図1のとおりです。以下、ガイドラインの章構成に沿って概要を示します。

① 防災まちづくりに活用できる水災害に関するハザード情報（第1章）

水災害の発生メカニズムや既に整備・公表されているハザード情報について解説しています。また、今後の防災まちづくりの検討の充実に当たって河川管理者、下水道管理者及び海岸管理者が整備していくことが期待される情報について言及しています。

例えば、現在、すでに整備・公表されているハザード情報は、水災時の円滑・迅速な避難を確保することを目的としたもので、百年から千年に一度程度の規模の降雨を想定しています。このため、まちづくりとは検討の時間スケールが合わず、まちづくりで受け止めきれない深刻な浸水想定となっている場合があります。そこで、現行のハザード情報よりも頻度の高い（数十年に一度程度）浸水想定を河川管理者等に作成してもらい、検討に用いることを提案しています。

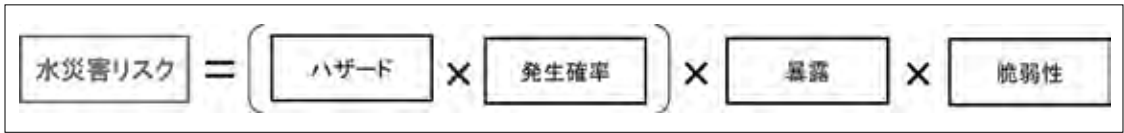


図2 水災害リスクの評価の考え方

②地域における水災害リスク評価（第2章）

防災まちづくりの方向性の検討には、ハザード情報に加えて、暴露（人命、財産等）及び脆弱性（警戒避難体制の構築状況、高齢化率等）の情報、ハザードの発生確率を勘案し、水災害により引き起こされる被害の蓋然性を表す「水災害リスク」を評価することが重要であるとしています（図2）。例えば、大きなハザードが想定される区域であっても、その区域に人口や資産等が存在しない場合、当該区域において被害は想定されませんが、こうした状況は水災害リスクの評価によって把握が可能となります。

具体的評価項目は、ハザードの特性や地域の状況に応じて設定する必要がありますが、本ガイドラインでは、人的被害、経済的被害、都市機能上・防災上重要な施設の機能低下の3つに分けて整理をしています。評価対象地域の全域にわたって詳細に評価を行うことは、相当の時間・労力を要し、実務上困難となる場合があります。そこで、

- 評価対象地域の全域にわたって、水災害リスクの分布を概観する巨視的分析
- 各地区や個々の施設について、より詳細に評価する微視的分析

という、大きく2段階の分析によることを提案しています。これらの分析結果を、地図上にまとめて整理します（図3）。

③水災害リスクを踏まえた防災まちづくりの方向性（第3章）

②で評価した水災害リスクを踏まえ

て防災まちづくりの方向性を検討します。

水災害リスクが存在することをもって一律に都市的土地利用を行わないこととすると、都市が成り立たなくなる地域も存在しますが、本ガイドラインでは、都市に関して考慮すべき事項として、都市の歴史的な形成過

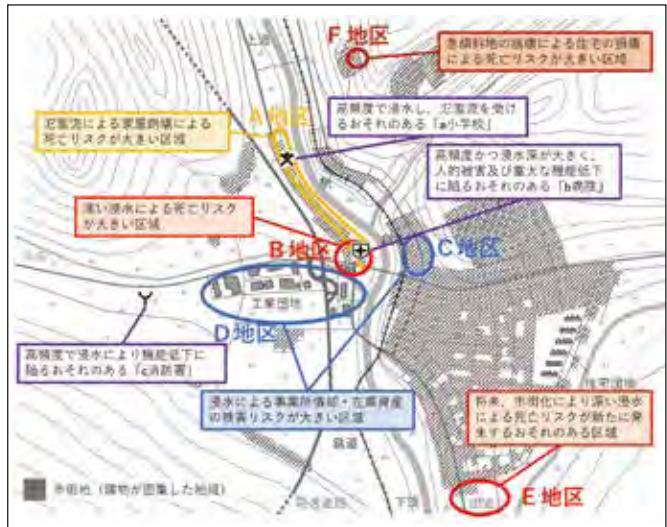


図3 水災害リスクの評価結果のまとめイメージ



図4 防災まちづくりの方向性のイメージ

程、都市計画の内容及びマスタープラン等における位置づけ並びに人口・経済等の近年の動態について把握することを提案しています。

水災害リスクを可能な限り避けることを原則としつつ、地域の持続可能性やまちづくり全体とのバランスを考慮し、防災まちづくりの方向性を決定することとしています（図4）。

④水災害リスクを軽減又は回避する対策（第4章）

③で決定した防災まちづくりの方向性を実現するため、水災害リスクを軽減又は回避するための対策を検討します。

本ガイドラインでは、水災害リスクを構成するハザード・暴露・脆弱性の3因子それぞれを小さくする具体的な対策（土地利用の規制・誘導、建築物の浸水対策、避難施設の整備、雨水貯留浸透施設の設置等）を示すとともに、総合的・多層的に取り組むべきとしています。

これらの対策を計画的に実施していくためには防災まちづくりの目標を設定し、方向性とともに都市計画マスタープランや後述する防災指針等に位置づけることが有効としています。

また、防災まちづくりの推進には、地域に存在する水災害リスクや、当該リスクの軽減のために必要な対策を地域住民等に分かりやすく説明し、理解を得ることが重要です。その際、専門家の協力を得たり、視覚的な情報発信ツールを活用したりすることが有効としています（図5）。

⑤関係者間の連携（第5章）

以上に示した検討において、治水、防災、都市計画、建築その他の関係分野の連携が必要です。特に、一の市町村のみの取組では安全の確保に限界がある場合に、流域全体での



図5 水災害リスクの軽減・回避対策のイメージ

対策やリスク分担の検討も視野に、関係者が連携する必要性について提起しています。

3 近年の法改正

(1) 立地適正化計画の強化（防災指針）

立地適正化計画は、少子高齢化や人口減少等が進行する中で、一定の人口密度を維持し、医療・福祉・商業・公共交通等の都市機能を支えていく観点から、コンパクトなまちづくりを推進するための計画制度です。

基本的な計画事項として、都市機能誘導区域と居住誘導区域の設定がありますが、防災の観点からは、これらの区域ができる限り災害ハザードエリアなどの災害のおそれがある地域に含まれないようにし、相対的に安全な地域に居住等を誘導していくことが望まれますが、災害リスクがあることをもって都市的土地利用を避ける、すなわち居住誘導区域等を定めないという方法は現実的に難しい都市が多く存在する状況でした。

そこで、令和2年に都市再生特別措置法等を改正し、やむを得ず居住誘導区域等に災害ハザードエリア等を含む場合には、居住エリアの安全性向上のために必要となる防災・減

災対策を講じるための計画事項として、「防災指針」を新たに定めることとされました。なお、災害レッドゾーンについては居住誘導区域等を含めないこととする法令改正を行い、令和3年10月1日に施行しています。

防災指針は、「居住誘導区域にあつては住宅の、都市機能誘導区域にあつては誘導施設の立地及び立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針」と定義され、居住等の誘導に係りて防災上必要な取組を位置付けることが明確化されています。併せて、防災指針に基づく取組の推進に関連して必要な事項も記載することとされています。

防災指針制度の運用に当たっての考え方は、地方公共団体への技術的助言である都市計画運用指針に示していますが、前章で述べたガイドラインが示す考え方にも沿うものとなっています。

（２）開発許可制度の見直し

災害危険区域や土砂災害特別警戒区域等の災害レッドゾーン（住宅等の建築や開発行為等の規制が個別の法律で課せられる区域）における開発を原則禁止する施設の対象範囲を拡充し、従前より対象となっていた分譲・賃貸住宅や貸ビル等の自己の業務の用に供さない施設に加えて、新たに自社オフィス、スーパー・コンビニを含む自社店舗、ホテル等の自己業務用施設も、不特定多数の利用が想定されることから、対象に加えています。

また、市街化調整区域では原則として開発が規制されていますが、市街地に隣接、近接する等の区域のうち、地方公共団体が条例で区域等を指定すれば開発が可能となっています。この手続きにより開発を可能とする場合であっても、災害の防止が図られるよう措置する改正を行いました。

このほか、立地適正化計画の居住誘導区域外において一定規模の住宅の開発を行う場合には市町村長への届出が必要とされており、必要な場合は勧告を行うことができますが、この開発が災害レッドゾーンにおけるものであった場合、勧告に従わなかった場合には、事業者名等を公表することができることとしました。

これらの措置は、本年4月から施行されています。

（３）一団地の都市安全確保拠点施設の創設、地区計画の拡充

①一団地の都市安全確保拠点施設

災害発生時に居住者等の安全を確保するために必要となる機能（避難場所の提供、生活関連物資（食料品、飲料等）の配布、保険医療サービスの提供、避難者の一時滞在機能）を有する施設を、「一団地の都市安全確保拠点施設」として都市計画に定めることができるとしました。

②地区計画の拡充

水災害に対する地区レベルでの防災性向上の観点から、地区計画において、地区施設として街区内における防災機能を確保するための施設（避難施設、避難路、雨水貯留浸透施設）を定めるとともに、建築物等に関する事項として建築物の敷地の地盤面の高さの最低限度、建築物の居室の床面の高さの最低限度を定めることができるとし、地区計画条例に規定して建築確認の対象とすることを可能としました。

①、②は令和3年7月から施行されています。

（参考）

「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001406429.pdf