

## 都市再生特別措置法改正と街づくりにおける水災害対策について

服部和哉（AIG 総合研究所主任研究員）

2019 年の台風 19 号では荒川水系流域の降水量が増大し、荒川氾濫が現実的なシナリオとして認識されるほどでした。気候変動による災害の激甚化に対して、インフラや都市計画などのハード面を整備しつつ、リスク周知の徹底などソフト面での課題を克服して災害を乗り切ることが重要となっています。今国会で再度改正された都市再生特別措置法に沿って水災害対策を織り込んだ街づくりを概観した上で、ソフト面での取り組みもご紹介します。

### 1. 首都圏での大規模水災害と避難

昨年の台風 19 号による被害状況を検証する政府の資料に、「首都圏を貫流する多摩川、荒川でも浸水被害が発生し、利根川、荒川の本川も決壊寸前」だったと記されており<sup>1</sup>、荒川の本川が決壊すれば、東京東部 5 区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区、江戸川区）の海拔ゼロ地帯<sup>2</sup>の約 250 万人が避難する必要があったことをこの資料は示しています。東京東部 5 区ではこういった氾濫を想定して、区外へ避難する広域避難の規準を作成していました。規準では、72 時間前から

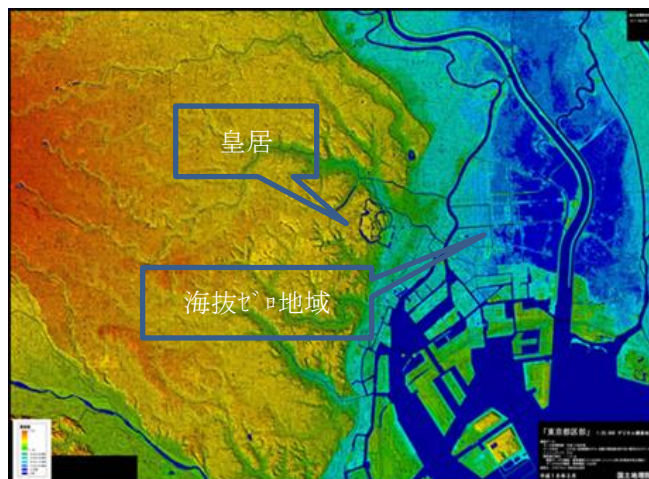


図 1 東京の海拔ゼロ地域  
(出典：国土地理院デジタル標高地形図)

台風の気圧や降雨予測などに基づき自主的な避難を呼びかけることになっていますが、台風 19 号では上陸日の朝になって降雨量の予測が引上げられ、また鉄道も運休が始まったことなどにより、広域避難の判断が困難になりました。結果的に広域避難は実施されず、各区内での避難勧告や避難所の開設などが行われました。今後の広域避難のあり方について政府等の委員会で引き続き検討されていますが<sup>3</sup>、台風 19 号の様な状況が発生しなかったとしても、約 250 万人規模の住民を同時に避難させることは極めて困難な問題と言えます。

<sup>1</sup> 国土交通省 防災・減災対策本部第 1 回会議資料 3

<sup>2</sup> 図 1 は標高地形図。元の地形を想像でき、リンク先で拡大してみれば、メートル単位で標高を見ることが出来る。標高の古地図とも言える。海水や河川の色とほぼ同等の色は・1m 未満であり、その周辺の一段薄い地点まで 0m 地帯となる。地盤沈下を主な原因とした海拔ゼロ地帯が広範囲にわたることが理解できる。 <https://www.gsi.go.jp/common/000061812.jpg>

<sup>3</sup> 「令和元年台風第 19 号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」報告書

## 2. 都市再生特別措置法の改正

浸水リスクが具現化した場合の広域避難が困難であるならば、避難しなくても良い街づくりを考える必要があります。過去の都市再生特別措置法の改正で災害リスクによって地域を分類し、開発を規制することが始められていましたが、今回の改正ではさらに踏み込んで、開発に抑制が利かない場合は開発会社名を公表するなどの措置を導入することにしました。また、危険なエリアからの移転を促がし、市町村が作成する立地適正化計画に防災指針を追加するなどの施策を通じて、防災の取り組みを強化することを目指しています。

危険なエリアからの移転の促進は、防災集団移転事業の拡充によって行うこととされています。防災集団移転事業は災害が発生した地域などからの移転にあたって市町村が一定の区画を造成し、移転費用の一部を国および地方公共団体が共同して補助する仕組みです。従来は10戸以上を事業対象としていましたが、今回これを5戸に引き下げました。集団移転は合意形成が重要な課題ですが、今回の改正で課題が克服されることが期待されます。

## 3. 水災害に強い街づくり

都市再生特別措置法は河川の治水計画などとともに浸水に強い街づくりを目指すものですが、街づくりや河川の治水計画は時間を要する事業です。こうした時間軸を意識した街づくりの施策と治水や住宅政策を統合した施策が必要との認識のもと、国土交通省に「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討委員会が設置され、議論が進められています。検討委員会メンバーの指導の下で、こういった考え方をふまえた街づくりに取り組む市町村があります。例えば、荒川の氾濫リスクに晒されている葛飾区です。同区が目指す浸水対

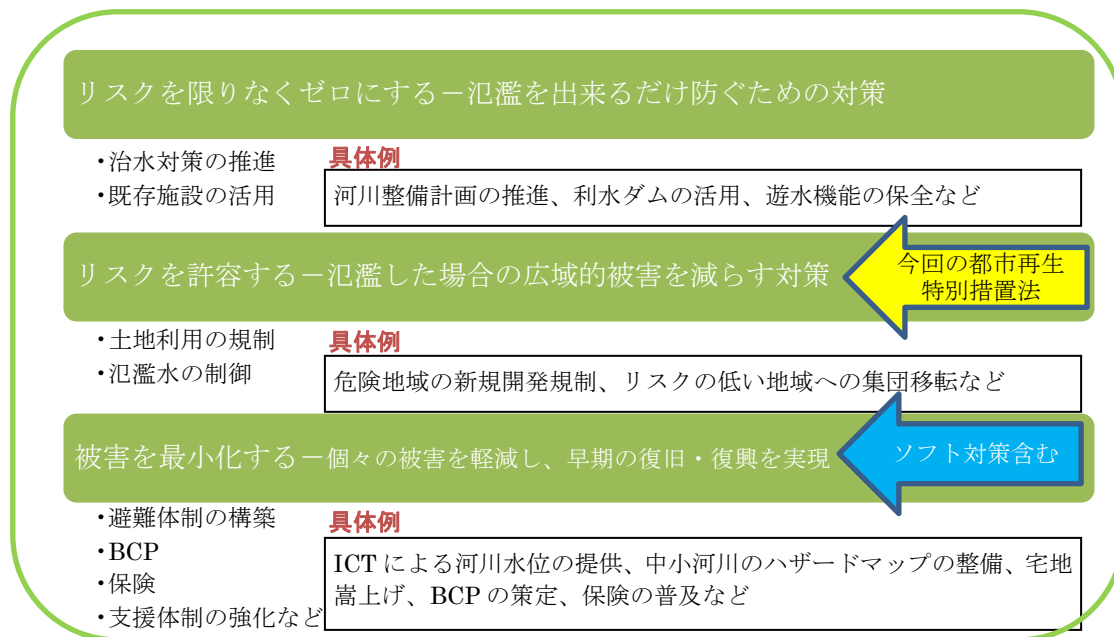


図2 治水対策と統合した水災害に強い街づくりを目指す

(国土交通省「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討委員会での資料を参考に筆者作成)

応型市街地計画は、浸水対応型建築物の開発やゾーニング（立地適正化）といった治水事業と一体化した街づくりの課題に 30 年掛けて取り組む大規模事業です<sup>4</sup>。冒頭で触れた荒川の氾濫に備える広域避難の難しさに対しては、命の安全を確保できる緊急避難空間を 10 年以内に確保することが計画されています。

#### 4. ソフト面の対策強化と主体的避難の促進

荒川では新たな調整池の造成事業が 2018 年に始まっており、完成すれば現在の調節池の治水量が倍増する計画です<sup>5</sup>。しかしながら、完成は 2030 年度の予定です。荒川流域でのダムの利活用による治水対策も予定されていますが、河川の容量が大きく改善されるまでには至っていません。このように土木的な治水事業の完成には時間がかかるため、完成まではより迅速な展開が可能なソフト面での対策強化が求められています。

国土交通省は 2015 年に策定した「水防災意識社会 再構築ビジョン」において、ハード面での取組強化とともにソフト面も一体的、計画的に取り組む必要性があるとしています。ソフト面では、河川毎に河川管理者や地方自治体の連携を強化し、介助を必要とする要配慮者の避難先を確保し、共助強化として地域の防災リーダーを育成するなどの対策が進められています。

とりわけ避難については、住民が自らリスクを察知し主体的に避難できる実戦的なソフト対策の展開を図るとの方針が打ち出されました。例えば、国土交通省の「ハザードマップポータルサイト」では所在地毎の風水災や津波など複数のリスクを同時に理解でき、「浸水ナビ」を使えば指定した地点で浸水到達時間や浸水深、浸水の継続時間を想定することができます。また、個人での避難行動を時系列でサポートするツール<sup>6</sup>や、リアルタイムでの河川水位の情報提供が強化され始めています<sup>7</sup>。市町村レベルのハザードマップでは避難行動につながるマップも作成され始めています<sup>8</sup>。

こういったソフト面での対策強化を受けて企業や個人に求められることは、リスク認識を高め、リスクを正しく理解し、情報を収集し、主体的に備えることです。大規模な治水や都市計画といった公共による防災が完成するまでの間は、個の主体的な行動が特に重要なのです。とりわけ感染症リスクのため避難所の利用に十分な準備と計画が必要な現状では、リスクが高まる気象条件を正しく理解し気象予報を収集し、市区町村の避難勧告/指示を待つことなく自主的に避難の行動に移すことが主体者である企業や個人に求められています。

<sup>4</sup> 葛飾区浸水対応型市街地構想

<http://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/1000060/1003609/1003631/1020950.html>

<sup>5</sup> 埼玉大学大学院理工学研究科田中規夫教授の発表によれば、台風 19 号で荒川水系では 2000 万 m<sup>3</sup>弱の氾濫水量があったと推定されている。荒川第 2、第 3 調節池は合計 5100 万 m<sup>3</sup>の治水容量が予定されている。

<sup>6</sup> 国土交通省「マイタイムライン」<https://www.ktr.mlit.go.jp/river/bousai/index00000043.html>

<sup>7</sup> 国土交通省「川の防災情報」<https://www.river.go.jp/portal/#80>

<sup>8</sup> 国土交通省では工夫を凝らした市町村のハザードマップを好事例集として取りまとめている。

[https://www.mlit.go.jp/river/basic\\_info/jigyo\\_keikaku/saigai/tisiki/hazardmap/sakusei\\_jirei.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/saigai/tisiki/hazardmap/sakusei_jirei.pdf)