

産業建設委員会所管事務調査報告書

【はじめに】

平成30年7月の西日本豪雨では、広域的・同時多発的な河川の氾濫や土石流により200名以上の死者・行方不明者が出るとともに、3万棟近い家屋に対し損壊・浸水等の甚大な被害が発生した。

近年、気温上昇や降水量の増加などの気候変動により、想定外の災害が発生する可能性が高まっており、その対応は自治体にとって急務である。

亀山市は、鈴鹿川、安楽川、椋川、中ノ川などの河川を有し、地形的要因から浸水害や土砂災害のリスクが比較的高い地域である。

このため、市の都市マスタープランでは、都市防災の強化として、鈴鹿川・椋川の早期整備の達成、洪水ハザードマップを活用した情報周知、浸水・冠水に対する遊水機能をもった施設整備等の検討など、治水対策の推進を掲げている。

しかし、実態は、県による河川改修が図られつつも、その近隣地域では、台風や大雨のたびに避難勧告等が発令され、住民の不安を招いている。また、市が水害リスクを知らせるべき洪水ハザードマップの浸水想定区域の一部でも、法定の手続により順次開発許可がなされている。

こうした状況に疑問を感じ、従来の想定を超える自然災害の発生を踏まえ、市内における災害の発生原因やインフラ整備の現状を把握し、災害に対応できるインフラ整備のあり方について調査・研究を行った結果をここに報告する。

【現状把握】

1 市内のインフラに係る災害への対応について

当委員会では、災害に対応できるインフラ整備について現状把握するため、産業建設部及び上下水道部に資料を求め、聞き取りを行うとともに、県営事業の椋川及び鈴鹿川の改修整備や、ため池の整備についても現状把握を行った。

(1) 市が実施するインフラ整備について

橋 梁	橋梁耐震化補強事業計画に基づき耐震化補強事業を進めている。
準用河川	18河川殆どが護岸整備されている。
上水道施設	全ての水道施設整備には莫大な費用と労力が必要であるため、各地区の主要部までの管路、指定避難所、災対本部等への基幹管路について優先的に耐震化を図ることとし、現在の進捗率は20.3パーセントである。また、災害時の給水を確保するために配水池への緊急遮断弁・応急給水施設の設置を進め、現在緊急遮断弁は7箇所、応急給水施設は7箇所が整備済みである。
公共下水道施設	下水道施設耐震対策指針に基づき設計し、管路施設については阪神・淡路大震災以降の改定基準により耐震性を検証している。また、災害時には業務継続計画を運用し、機能の維持及び早期の機能回復を行う。
農業集落排水施設	管路・マンホールに使用している管材、継手材等、公共下水道と同じ材料で耐震対策を実施している。

(2) 椋川改修計画について

椋川の改修計画について、三重県鈴鹿建設事務所との意見交換により現状把握した。本計画は、河幅の拡幅及び河床掘削により流下能力の向上を図るもので、平成11年度に事業化された。事業区間は、浸水被害区域や洪水氾濫域の4.31kmである。

全体事業費は約30億円で、進捗状況は予算規模で約80パーセント、延長で約70パーセントである。現在の予算措置では、完了は10年以内の見通しであるが、上流の護岸部については、予算があればそれだけ進捗するとのことであった。

(3) 鈴鹿川の整備について

県事業として、平成28年度に鹿島橋の新橋が完成し、現在は附帯工事が進められている。また、平成30年度より竜川の橋等の護岸整備が進められており、2022年度末完成の予定である。これらの工事によって、鈴鹿川右岸の堤防は強固になるが、竜川はあくまでも原状復旧であり、かつ、下流域まで整備が追い付いていない状況であるとのことであった。

(4) 防災重点ため池について

市の防災重点ため池のうち、長妻池は耐震性が低く、直下に民家等があることから、耐震工事のため県が9,700万円を予算計上している。防災重点ため池には、ため池ハザードマップが作成されているが、決壊時の危険性が市民に示される一方で、長妻池以外は、耐震診断や耐震補強等、具体的な対策スケジュールがない状況である。なお、平成30年7月豪雨等で国の基準が見直されたことにより、防災重点ため池から除外されたため池もある。

2 浸水想定区域における宅地開発について

市では、国・県による浸水想定区域図を基準に洪水ハザードマップを作成しているが、川合町や椿世町の浸水想定区域内において、平成28年1月以降で、合計で5箇所、全部で118区画の宅地分譲に係る開発行為が許可されている。

開発申請については、市との事前協議を経て、開発審査基準に適合すれば県により許可されるが、浸水想定区域内の開発に係る事前協議事項等について詳細を確認した。

(1) 購入者への事前説明について

浸水想定区域に関しては、土地の売買に際し、購入者への法的な説明義務がなく、市の開発審査基準や事前協議においても説明の履行確認、指導等を定めていない。

そのような中、平成30年7月に申請された椿世町地内における開発については、浸水深が最大5メートルであることから、事業者と所管部局との事前協議において「椋川による浸水の危険が予測される区域であるので、河川管理者である三重県と十分協議すること」、「地元及び完成宅地の購入者にも計画を十分説明し、理解を得ること」及び「分譲する際の土地売買契約書等の重要事項説明書等に椋川による浸水の危険が予想される区域である旨を明記し、購入者に対して十分な説明をするこ

と」などの協議事項を定め、事業者がこれらに了解した旨の経過書を添付し、県に進達している。

(2) 浸水想定区域の建築規制について

建築基準法上、地方公共団体は条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として定めて当該区域内の建築を規制することができるが、被災実績がない地域での想定による災害危険区域指定の事例はないことから、市独自の条例整備による浸水想定区域内の建築行為の規制等は難しい現状である。

浸水想定区域内における開発許可制度の現状に対する市の見解は、「市に開発許可の権限がなく、浸水想定区域内での開発に対しては、事前協議等の中で購入者への注意喚起を求めていくのみで、法律的に止める手立てがない。また、浸水の場合はあくまでも最悪の想定であり、個人の財産権もあることから、一概に条例等で開発を規制することは難しい。」とのことであった。

一方、宅地建物取引業法において、土砂災害警戒区域や地すべり防止区域などが、土地取引時における重要事項説明を義務付けられていることに対し、洪水ハザードマップの浸水想定区域にはその義務がないことについて、委員会において、執行部との共通認識を持つことができた。

なお、ため池ハザードマップの被害想定区域についても、当該区域内の開発や土地取引等に際して、購入者に水害リスク情報を周知するための運用ルール等がない状況である。

3 開発による河川等への影響について

市の都市マスタープランでは、「集中豪雨などにより発生が予想される水害から都市を守るため、雨水流出量の抑制や河川周辺の農用地の保全に努めます」としている。

近年、市の用途地域外でのミニ開発が進行しており、一部の区域は、浸水想定区域内であると同時に、元は水田等であるため、降雨時に一定の保水機能を有していた。しかし、これらの土地への開発により、地下への雨水の浸透率及び地表面の流量係数が変化し、直接雨水が河川に流入して氾濫等につながる可能性も否定できないことから、マスタープランの記述は、開発許可等の現状と整合しない。

【関係団体との意見交換】

当委員会では、災害に対応できるインフラ整備をテーマとして、市内の関係団体との意見交換を行った。

(椋川改修促進期成同盟会との意見交換)

亀山市・鈴鹿市広域での事業促進を目的として、椋川沿川自治会を中心に設立された「椋川改修促進期成同盟会」の会員3名と、椋川の現状や河川改修の状況等について意見交換を行い、そこでは、主に次のような意見があった。

- ・ 椋川に堆積土砂が溜まって水位が上昇する可能性があるが撤去・浚渫が遅れている。
- ・ 椋川改修だけではなく、椋川に流れない水に対し、鈴鹿川の瀬替えや庄野の頭首工の整備も必要である。
- ・ 川合町で住宅開発が多く、調整池がないため雨水が一気に椋川に流れる。1ヘクタール以下の開発には調整池の整備は義務付けられていないが、法に則っていれば行政は素通りなのか。既存の地域では大雨の時にとても不安である。

【三重県宅地建物取引業協会：鈴鹿亀山支部との意見交換】

消費者保護のため適正・公正な宅地・建物取引が行われることを目的とする「三重県宅地建物取引業協会（鈴鹿亀山支部）」の会員6名と、市内の開発等の現状や、消費者への説明・情報提供について意見交換を行い、そこでは、主に次のような意見があった。

- ・ 地権者、購入者、ディベロッパーの3者が土地の水害リスクを認識するルールがない。
- ・ 水害リスク情報について重要事項としての説明を徹底するためには、法律的に義務化する必要があるが、ルール化すると資産価値にも影響する。
- ・ 開発に際しての治水対策のインフラ整備は、公共施設管理者としての行政が行うべき部分があり、事業者だけに負担させるべきではない。
- ・ 浸水想定区域や、開発で雨水の浸透が妨げられるような区域について、盛土等の基準や排水の処理方法が明確に示されていないため、開発に要するコストを想定できない。それらが事前に公表されることで、事業者側はそれを購入価格に反映できる。
- ・ 台風のたびに避難勧告が出る地域であっても、市では、十分な幅の道路一本の整備すらされない。また、狹隘や一方通行など、災害時に問題のある道路も多い。
- ・ コンパクトシティや誘導区域の考えのもと、利便性の高い地域に人口を集中する一方、周辺の過疎地域では、高齢化や空き家等の問題が顕在化している。

【行政視察】

当委員会では、調査・研究テーマに沿った先進地として、愛知県みよし市及び静岡県伊豆市を視察した。

みよし市では、周辺環境と調和しない工場建設計画などの事案に対し、開発事業を行う場合の事前協議や開発基準の遵守、住民周知の手続等を規定するため、「みよし市まちづくり土地利用条例」を制定している。

この条例では、一定規模以上の開発事業には、構想時点での届出を義務付け、それを縦覧している。また、市との事前協議を行い、まちづくり基本計画に適合させて、かつ、近隣・周辺住民に対し説明・表示板の設置による周知を行わなければならない。こうした事前周知の仕組みにより、法律上市がストップできない計画でも、住民の理解が得られない場合は、業者側による計画の変更や中止も期待できる。この制度によれば、例えば、開発により災害リスクが高まることが想定される地域などにおいて、法定の手続では捉えられない地域住民の声を早期に把握し、開発審査等の中で汲み取ることができる。

一方、伊豆市では、線引きの廃止に伴う代替規制として、洪水浸水想定区域の土地利用コントロールを行うため「伊豆市水害に備えた土地利用条例」を策定している。

この条例では、浸水想定区域での開発行為に、都市計画法準拠の技術基準を定めるとともに、1,000㎡以上の開発行為については、調整池や雨水流出抑制措置等の計画を住民・利害関係者に周知することを義務付け、市への結果報告も規定している。

また、浸水想定区域での建築行為については、一定の構造基準を満たすことを努力規定としており、新規の土地取得者や、建築主に対する水害リスクの認知度を高めるとともに、水害時には被害を最小限にするための措置が講じられていた。

【検討結果のまとめ】

産業建設委員会として、調査する中で、特に「椋川等の現状」、「開発審査の仕組み」及び「水害リスク情報の周知」といった事項については、看過できない喫緊の課題があると考えられたことから、調査・研究テーマに掲げた「災害に対応できるインフラ整備」について、7回にわたり協議し、検討した結果の課題・問題点は、次のとおりである。

1. 現在の椋川等の改修進捗率では、頻発・激甚化している自然災害に対応できない。
2. 開発計画について、事業者と行政との間だけで手続が進行し、開発行為の影響を受ける可能性がある地域の住民に情報が提供されない。
3. 浸水想定区域内における不動産取引に際して、法的に購入者への説明義務がなく、洪水ハザードマップ等により水害リスク情報が周知された上で、宅地・建物の売買が行われているかどうか把握できない。

よって、産業建設委員会として、災害に対応できる市のインフラ整備について、下記のとおり市長に対し提言を求める。

記

1. **大雨のたびに避難勧告・指示が出る椋川などの河川に対して、河川改修や堆積土砂の撤去等、水害を防止する対策を早期に講ずるため、国や県に予算措置を行うよう働きかけること。**
2. **開発行為について、1,000㎡未満のものも含めて事前協議のルールを整備するとともに、影響を受ける可能性がある地域の住民にも、構想段階から情報が共有できるような制度を検討すること。**
3. **不動産取引時における重要事項の説明に際して、洪水ハザードマップ等の媒体を活用し、宅地・建物の購入者に水害リスク情報が提供される仕組みを整えること。**