

我が国における洪水防御システムの変遷と洪水リスクマネジメント
Changes in Japanese flood prevention systems and flood risk management

○磯村篤範・堀智晴・佐藤嘉展・野原大督・道広有理

○Atsushi ISOMURA, Tomoharu HORI, Yoshinobu SATOH, Daisuke NOHARA, Yuri Michihiro

A concept of flood-resilient society has been proposed recently, which conducts damage reduction even in inundation by excess flood events. It comprises land-use induction by distributed risk assessment in floodplain and its disclosure as well as risk reduction by flood control facilities. The concept implies flood risk management and may bring the change in responsibility sharing for flood disaster mitigation among public, community and individual. In order to implement the flood risk management system to the actual society, the analysis from the legal viewpoint is indispensable. Supreme Court decision on Daito Flood case, which has considerable impact on compensation and relief for flood damage, will be re-examined from the viewpoint of flood risk management.

1. はじめに

我国の治水においては、流下・貯留・流出抑制によって目標規模の洪水を河川内に閉じ込めることを優先する考え方に加えて、洪水の危険性を都市内の地先で評価し、氾濫後の被害軽減や人命保護まで含める考え方も芽生えている。こうした考え方の変化は、例えば洪水の危険性に対する責任の分担や、守備範囲の変更を迫る側面をも含んでいる。そこで、我国の洪水防御の考え方の変遷を整理し、課題を明確にすることを試みる。

2. 日本における近代治水とその変遷

明治期になった日本では、流路を安定させて稼働を掘削するという改修が進められた。1896年に河川法が制定されたが、河川管理主体を都道府県とし、治水を重要視するものであった。

第2次世界大戦後には洪水が頻発して治水の重要性が高まるとともに、高度経済成長に伴う水需要の増加とのコンフリクトが問題になった。こうした中1965年に河川法が改正され、一級・二級水系の考え方と、水系別に管理者を定める水系一貫主義が導入された。

その後、施設整備の対象となる設計外力を年最大一雨降雨量の超過確率で表す考え方が生み出され、計画降雨がもたらす基本高水を河道・ダム貯水池・遊水地といった大規模な施設で処理する計画が進められた。この時期の特徴的なものは多目的ダムであり、特定多目的ダム法(1957)や水源地对策特別措置法(1973)がその建設を促進した。

都市化の進展や流域開発が著しい河川では、河道・貯水池対策だけでは所定の安全度を実現でき

ないケースが生じるようになり、流域での雨水浸透促進や雨水貯留によって河道へ流入する雨水を減少させようとする総合治水の考え方が生まれた。2004年にはこうした施策を促進するための特定都市河川浸水被害対策法が制定されている。

1997年の河川法改正では、長期的な視点から科学的な目標を定める河川整備基本方針と20~30年で達成する安全水準と具体的施策を定める河川整備計画を策定することとされ、治水事業に段階的整備と整備時間の考え方が盛り込まれることとなった。こうした中、当面の施設整備の実施範囲の限界を明示し、地先の洪水リスクの開示や都市計画との連携によって土地利用を誘導することで、氾濫後の被害軽減や人命損失の回避を考える「水害に強い街づくり」といった動きが出てきている。

3. 洪水リスクマネジメントとその法的課題

水害に強い街づくりは、河川管理者が担ってきた洪水リスクの軽減に加え、住民や地域によるリスクの保有や回避、転嫁といった方策を含むリスクマネジメントを考えることに他ならない。このことは、行政、住民を含めた洪水被害軽減の責任範囲を変えることにもつながってくる可能性があり、公物管理との関係にも注意しながら法的な検討を行っておく必要がある。一般に、法学における学問的命題は当為命題であり、法的紛争処理という側面に目を向ける限り、過去が対処となるなど、リスクマネジメントの意味づけに相違がみられる。発表では、この点を明らかにしたうえで、大東水害訴訟の最高裁判決の持つ意味をリスクマネジメントの視点から再検討する。