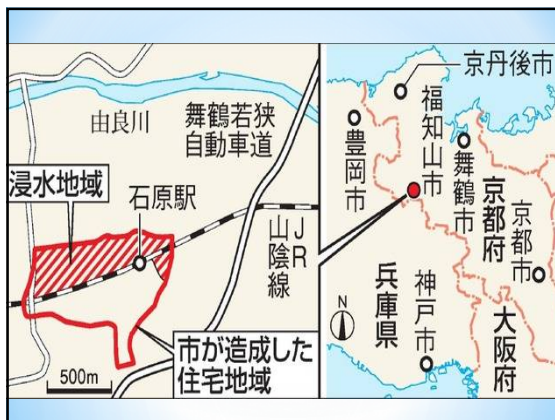


20200620 国土問題研究会
 水害の脅威に直面する暮らし
 住民の権利・生活を、治水行政の責任とあり方から問う
 「2013年台風18号福知山市造成地
 水害訴訟」
 治水と宅地開発の行政責任
 久守 一敏



- * 2013(平成25)年9月15日から16日にかけて台風18号が近畿圏を直撃。
- * 広範囲にわたって大雨。京都府、滋賀県、福井県では運用開始以来初となる特別警報が発令。
- * 2004(平成16)年台風23号を上回る観測史上最高の水位を記録
- * 福知山市、綾部市の38、204世帯に避難命令が発令
- * 浸水戸数は3753戸(国交省水管理・国土保全局)
- * 多数の家屋被害が出たのが、福知山市中心部より東にある戸田地区、石原(いさ)地区。一部損壊、床上浸水被害など受けた戸数は、戸田地区で110戸、石原地区で72戸(福知山市)

- * 福知山市と由良川**
- * 織田信長の丹波平定と明智光秀の役割
 - * 比叡山焼き討ち後、坂本に城を築き明智光秀を入れ、京・山城・大和・摂津・丹波の平定を命ずる。
 - * 明智光秀が有力豪族を倒し静定。亀山城を本城とし、横山城を落として福知山(福智山)城を築き、明智秀満を入れ、城下町として栄える。
 - * 昔から洪水の常襲地域で、由良川に堤を築き(明智堤)、川を北側に付替えをし、衝撃を塞ぐ蛇ヶ端御敷(明智敷)設置。福知山城下を作った。
 - * 福知山市は、北丹波の重要地であり現在もその役割は変わっていない。京阪神と舞鶴や敦賀を結ぶ重要地である。
 - * ①流域面積(降雨が集まる範囲)が広い。京都府の約40%。そのうち約90%が山地。
 - * ②中流部、下流部では勾配が少ない
 - * ③下流部は川幅が狭い
 - * ④支川が多い
 - 大量の川水が中流部で溜まりやすい。
 - 中流部での水害が頻発(内水氾濫)
- 由良川の恩恵と水害の歴史の地域である

- * 昭和56(1981)年12月25日、市街化区域に編入(のちに土地区画整理事業を行うため)
- * 府と近畿地方建設局との治水協議では、大谷川は流下能力がCクラスで、河川区域・流出増等に問題点があると指摘されている。既成市街地で有り、流出量は微小である。
- * 府の都市計画地方審議会では、宅地並み課税の話や耕作権の意見も出されたが、原案通り採択された。
- * 長田野工業団地北側の小松ヶ丘を中心とする約7ha、石原地区を中心に土地区・観音寺地区約44haに、公営住宅等の中層住宅及び農家住宅を中心とした良好な住環境を備えた比較的高い密度の住宅地を配置する計画。
- * 河川整備方針の中で、特に低地部においては、浸水、たん水の災害が発生する恐れがあると明示している。
- * 府審議会決定は、市街化区域に含めない区域として「溢水・たん水・津波・高潮等による災害発生のおそれのある土地の区域」を定めている。建設省の通達を担保するものになっている。

*** 石原地区と問題点**

- * その後平成5(1993)年1月12日、土地区画整理事業計画の認可が下りる。
- * 市の事業計画では、宇石原小字・・・に加え宇土小字大字・奥沢・八瀬町の全部、赤ノ水・又ヶ田・どぶヶ・竿折の一部、宇興小字木梨の一部入れる。
- * 河川水路は、地区南端に接する口池から一級河川大谷川が流れているが、北側地区界沿いにおいて下流能力が少ないため、洪水時には周辺農地が冠水する。
- * 駅周辺の近隣商業地。その他は、良好な環境の住宅地としての土地利用を計画する。
- * 排水：大谷川の改修計画に基づき、公共施設管理者負担金によって用地を確保し、他事業施工により暫定改修を行う。水路は、土地利用を考慮して暗渠で整備する。
- * 平成11年以降、分譲地として売却
- 市が水害常襲地を宅地開発し、分譲
- * 線引きの判断に問題がなかったか
- 都道府県都市計画審議会での審議内容が問題
- * 河川改修計画が進まない状況での開発分譲に問題はなかったか。
- * 土地購入者に対して、水害危険の告知、十分な説明、情報提供がなされたのか。

*** 石原地区と問題点**

- * 治水対策計画は、事業計画区域からの雨水の放流先である流下能力が非常に小さく、洪水時には当河川に多数取付けられている農業用排水路等へ溢れ、周辺農地を冠水させている状況である。当河川の放流先である由良川の改修スケジュールとの関係等から、早急な改修は困難であると予測される。土地利用が進行し、大谷川に対する負担が増大することが予測される。洪水調整池を設け、河川に対する負担を開発前以下に低減する必要がある。
- * 雨量規模は、大谷川改修スケジュール等を考慮し、1/50年率とする。
- * 新たに開発される19.0haとする。口池は、近畿自動車道敦賀線の一部負担3.5haと併合わせた計画。
- * 許容放流量は、懸案地点における比流量相当とする。それ以外は、開発前(現況)の流出量相当とする。
- * 1号公園を調整池兼用の公園として利用。
- * 区域内の2,000~3,000㎡の土地を調整池として利用。
- * 大谷川起点上流の、口池を利用。

*** 治水対策計画書とは**

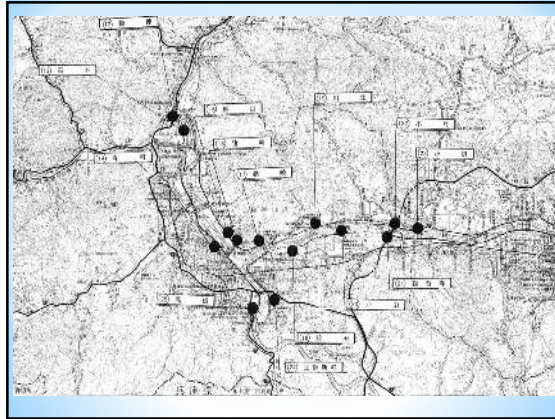
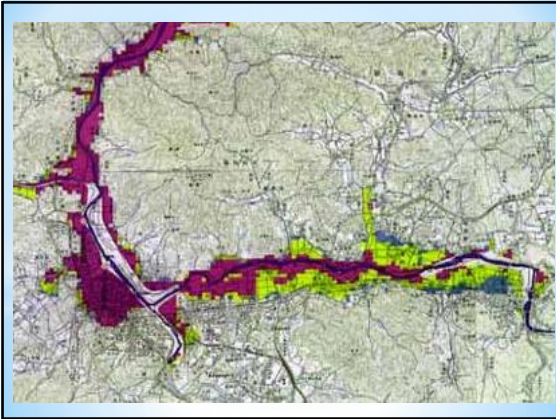


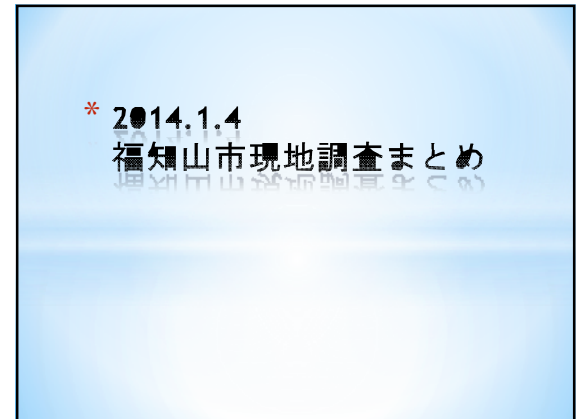
- * 戸田地区とは、由良川改修事業・・・
- * 戸田の新堤防内の地区住民を新堤防外に移住。
- * 輪中提の拡大と区画整理、
- * 浸水による水害を懸念し、区域外へ移住。
- * 残地を、非農業用地として市が販売し、住民増をめざした。

- * 都市計画決定：地盤高さの抑制・・・
- * 既存集落地盤より新高地の高さを下げたかった？
- * 輪中提より高い位置で水が押し寄せてきた。
- * 旧堤防を乗り越えて神社裏から水がおしよせる。

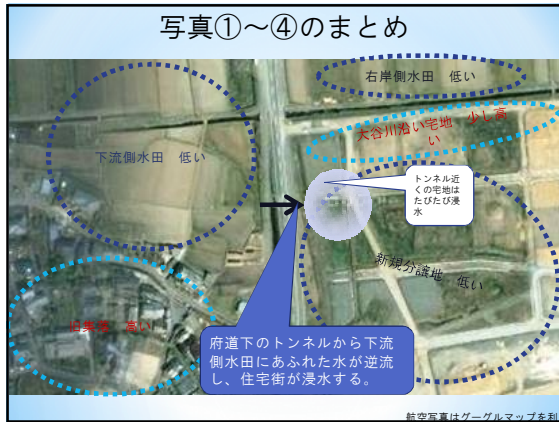
*** 戸田地区と問題点**











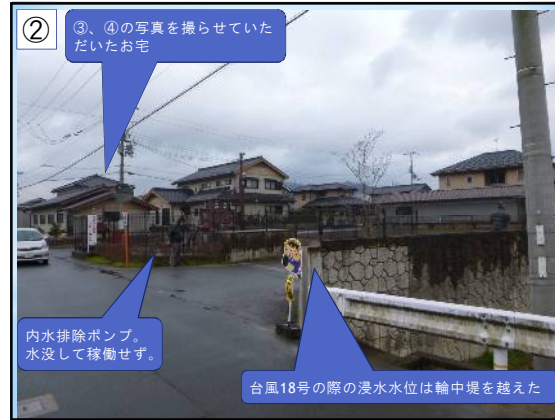


*石原地区での聞き取り結果

- * 台風18号の際は、15分ぐらいで膝下まで浸水した。浸水の速さに驚いた。
- * 石原地区の自治会は900戸ある。そのうち被災したのは50戸程度であり、自治会全体で取り組むという機運にはなっていない。被災直後の混乱が尾を引いて、自治会内の人間関係がギスギスしているところもある。
- * 次に洪水が起きた時が心配。現在の避難場所はJR線の向こう側であり、浸水がはじまった時には、とても避難できない。
- * 2階建てに住む人は2階に逃げられるが、アパートの人が困っている。
- * 1階の住民が、見ず知らずの2階の住民に助けを求めた。
- * 1階の部屋に留守番の子どもが取り残され、胸まで水につかって泣いていた。







55

* 2014.4.27
 福知山市石原地区・戸田地区
 現地調査

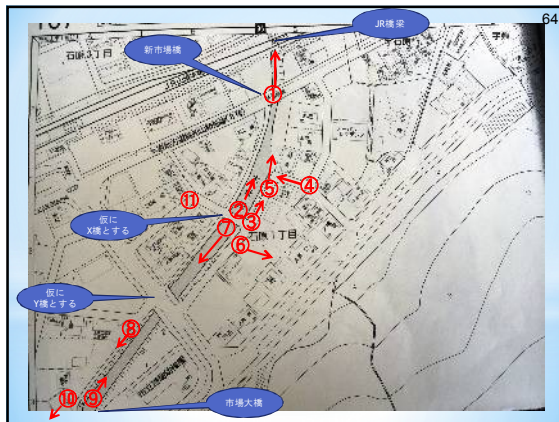



60

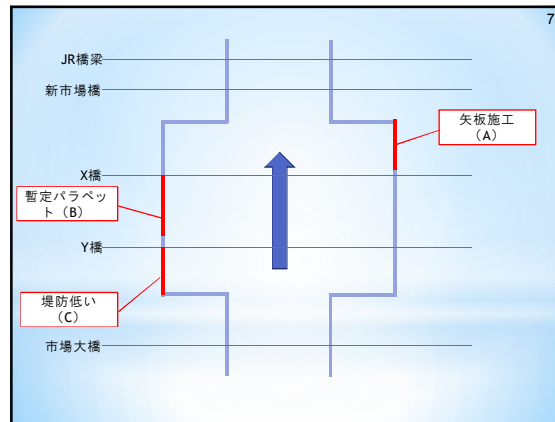
* 2014.8.30
 福知山市石原地区
 現地調査まとめ

***問題提起** 61

- * 区画整理に伴い、下流の整備を前提として上流の川幅を広げたために度々浸水に見舞われ、水害の常襲地になってしまった地区がある。
- * 区画整理事業では、大谷川は口池から綾部用水との合流地までを暫定改修予定であったが、府道下やJR線下の改修は実施されず、出納閉鎖された。河川改修がどうあれ安全な宅地計画の対策をとるのが区画整理事業である。
- * 換地処分で川沿いに新築したお宅は堤防が対岸よりも低く、住宅をかさ上げしていても二度三度と浸水している。
- * 府道にかかる新市場橋で流路が4分の1以下になっている。
- * 事業の計画は、住宅地の供給である以上浸水は認められない。
- * 被災者らは「区画整理と河川改修が生んだ人災が繰り返されている」と訴えている。
- * 河川の暫定改修と宅地の安全は、別物で時間と財政とは別で。







*** 大槻さん (自治会役員) の聞き取り**

- * 石原地区土地区画整理事業は平成5(1993)年から始まった。
- * JR以南の大谷川の改修は、区画整理事業にともない実施された。JR以北については改修されていない。
- * 区画整理事業後の15年間で3回の浸水被害があった。区画整理前にはなかったこと。
- * 区画整理前は244戸だったが、現在は892戸に増えている。税金対策で集合住宅を建てる傾向が強まった。
- * JR橋梁の下の拡幅については、平成5(1993)年の審議会の時から問題にしていた。
- * 大谷川の改修の際には、将来形で整備するとして、30cm堤防を下げた。

78

79

*** 田中邦明さんの聞き取り**

- * 区画整理前は、自宅（田中さん宅）の周辺は水田だった。
- * 区画整理による河川改修までは、水害の心配などない区域だった。S28(1953)年の水害でも床下浸水まで。
- * 河川改修の際、堤防が切り下げられた。右岸の矢板施工（A）や左岸のパラペット（B）は、住民が抗議して後から施行されたもの。
- * 改修前は、自宅より上流（C?）で溢水し、石原駅側に向かって広く薄く流れた。このことにより、自宅の周りは守られていたと聞いている。
- * 河川改修は、1/50年確率で検討してきており宅地計画を別途考えるべきものである。

80

*** 経緯の整理**

1. 市場大橋～新市場橋間においては、区画整理事業として、完成断面による改修が行われ、河道の拡幅と共に、堤防の切下げが行われた。（拡幅と切下げの関係は下図参照）
2. しかし、下流側のJR橋梁下のボトルネックは解消していなかった。
3. ボトルネックが解消していないにもかかわらず堤防の切上げが行われたことに対しての住民からの抗議を受けて、右岸の矢板施工や左岸の暫定パラペット施工が行われた。

河道の拡幅により流量が確保できれば、堤防は不要となる(掘り込み河川化)

81

- * 仮説A
 - * 下流のボトルネックを解消しないままに上流の河川改修を先行させたので、大谷川が氾濫しやすくなった。
- * 仮説B
 - * もともと浸水しやすい区域が宅地化したので、水害常襲地が発生した。
- * 仮説C
 - * 氾濫の形態が変わり、浸水が特定の区域に集中するようになった。（元々は広く薄く浸水していたのが、河川改修によってボトルネック周辺で氾濫するようになった）

*** 石原地区の新市場橋付近が水害常襲地になったのはなぜか？**

82

*** 仮説Aの検討**

（●支持する論拠 ×否定する論拠 ?確認すべき点）

- 河川水位は下流ネックポイントにより決まるので、上流側で堤防を切り下げたことが悪影響を及ぼした可能性はある。
- × しかし、パラペットなどの暫定的な措置により堤防高が調整されており、改修前より安全度が下がったとは言えない。

→大谷川が氾濫した原因は、大谷川の現整備水準を超える豪雨が降ったことによるもので、このレベルの降雨があれば、区画整理事業前でも同様に氾濫していたのではないかと推察される。

? 暫定的な措置により、改修前と同じ安全度が確保できているかどうか。

83

*** 仮説Bの検討**

（●支持する論拠 ×否定する論拠 ?確認すべき点）

- JRより下流に抜ける流路は、周辺では大谷川しかなく、区画整理事業以前もJR橋梁に向かって洪水が集中していたと考えられる。
- 区画整理事業以前は、新市場橋付近は水田であった。

（右図、あるいは写真⑤）

→今回のレベルの降雨であれば、区画整理事業前でも同様に氾濫していたが、水田から宅地となったことで「水害化」したのではないかと推察される。

? 宅地化の推移の検証

「区画整理誌 石原地区編」2pより

84

*** 仮説Cの検討**

（●支持する論拠 ×否定する論拠 ?確認すべき点）

- 区画整理事業に伴って側溝や水路を整備したことによって、洪水到達時間に若干の差は生じると考えられる。
- × しかし、流域面積がかなり小さいので、有意な悪影響が認められるほどではないのではないかと推察される。
- × 区画整理事業により氾濫原（水田）が埋め立てられ、田中さんの自宅が相対的に低くなり、浸水するようになったのではないかと推察される。

* **まとめ** 85

1. 石原地区の新市場橋付近が水害常襲地になったのはなぜか？という問いに答えるためには、区画整理事業にともなう大谷川改修の内容や宅地化の進展など、より詳細に検討しなければ結論は出せない。
2. しかし、①ネックポイントを解消しないうまま先行して上流を完成断面により改修したために暫定的な施工で補わざるをえず、そのことが住民の不信を招いていること、②水害リスクを考慮せず宅地化が進展してしまったこと、の2点は否定できないのではないか。
3. 当地区のような新たな水害常襲地の発生を防ぐためには、「地先の安全度マップ」のような詳細な水害リスクマップの作成・公表と、それにより明らかになったリスクをまちづくりに反映する仕組みが必要である。

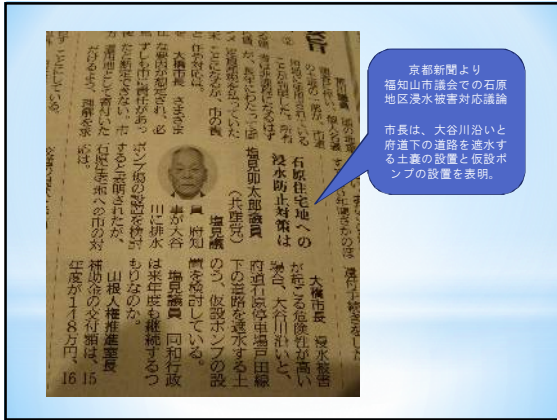
* **前編 調査地再訪**



売却価格は変わらず

2014年8月30日→

↓ 2014年1月4日





戸田
心やすらぐ田園住区の創出
宅地分譲
0773-24-7041

区分	所在地	用途	面積	価格	備考
1	戸田地区	住宅	100㎡	1500万円	分譲地
2	戸田地区	住宅	120㎡	1800万円	分譲地
3	戸田地区	住宅	110㎡	1600万円	分譲地
4	戸田地区	住宅	130㎡	1900万円	分譲地
5	戸田地区	住宅	140㎡	2000万円	分譲地
6	戸田地区	住宅	150㎡	2100万円	分譲地
7	戸田地区	住宅	160㎡	2200万円	分譲地
8	戸田地区	住宅	170㎡	2300万円	分譲地
9	戸田地区	住宅	180㎡	2400万円	分譲地
10	戸田地区	住宅	190㎡	2500万円	分譲地

福知山市の宅地販売
河守 荒河 駅南 駅周辺 石原 戸田
0773-24-7041