

第27回都市政策研究交流会 ～水害多発時代の流域治水～

当センターが主催する「都市政策研究交流会」は、全国の都市自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演や意見交換等を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として毎年開催してきた。第27回となった本研究交流会は、「水害多発時代の流域治水」をテーマに2025年2月21日にオンラインにて開催した。本稿は、その内容の抄録であり、当日の登壇者の報告内容や発言等を踏まえた記載となっている。なお、本テーマは、2022～2023年度の調査研究事業「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」（座長：内海麻利 駒澤大学教授）の成果として出版した『水害多発時代の流域治水—自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成—』（第一法規株式会社、2024年）を踏まえたものである。

プログラム

内容	登壇者	本書の関連性
開会（主催者挨拶）	米田順彦 公益財団法人日本都市センター 理事・研究室長	
趣旨説明	内海麻利 駒澤大学法学部教授	
各学会長のコメント	佐々木葉 早稲田大学創造理工学部教授 土木学会会長	
	渡邊浩司 一般財団法人民間都市開発推進機構常務理事 日本都市計画学会会長	
	金井利之 東京大学法学部・公共政策大学院教授 日本行政学会理事長	
各章紹介（理念編）	中村晋一郎 名古屋大学大学院工学研究科准教授	第1章執筆
	瀧健太郎 滋賀県立大学環境科学部教授	第2章執筆
コメント （日本都市計画学会）	加藤孝明 東京大学生産技術研究所教授 日本都市計画学会理事・防災特別委員会委員長	
各章紹介（実務編）	高野裕作 一般財団法人交通経済研究所研究員	第3章執筆
	大谷基道 獨協大学法学部教授	第4章執筆
	内海麻利 駒澤大学法学部教授	第5章執筆
	松川寿也 長岡技術科学大学環境社会基盤系准教授	第6・7章執筆
コメント （土木学会・日本行政学会）	田中尚人 熊本大学大学院先端科学研究部准教授	第8章執筆
	知花武佳 政策研究大学院大学教授 土木学会豪雨災害対策総合検討委員会 FUP・WG 幹事長	
各コメントへの返答	松井望 東京都立大学都市環境学部教授 日本行政学会事務局担当理事	
	中村晋一郎・瀧健太郎・高野裕作・大谷基道・内海麻利・松川寿也・田中尚人	
まとめ	井上智夫 京都大学防災研究所特任教授 元国土交通省水管理・国土保全局長	

1 開催趣旨

(1) 開会主催者挨拶

まず、本研究交流会の冒頭に、米田順彦氏（日本都市センター理事・研究室長）から主催者挨拶が行われた。近年の気候変動の影響も受け、豪雨等の頻度や強度が非常に高まり、これまでに経験のない災害が生じている中で、これまでは主要な河川管理者である国（主に国土交通省）や都道府県が治水¹対策等を担ってきたが、都市計画等の土地利用行政の観点からその中心を担う基礎自治体・都市自治体の役割が今まで以上に重要になってくると指摘した。

また、当センターでは、2022年度から2023年度の調査研究事業として、「気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会」（座長：内海麻利・駒澤大学法学部教授）を設置し、調査研究を行った成果を『水害多発時代の流域治水』（第一法規）として書籍に取りまとめ、当該内容を読み解くことを通して、自治体職員や地域住民の方々の「流域治水」²の理念や手法等についての理解がより一層深まり、地域防災力の向上や安全安心の確保に繋がることを期待すると述べた。

(2) 趣旨説明

次に、本研究交流会の総合司会で本書の編著者でもある内海麻利氏より、趣旨説明が行われた。今日の日本は水害多発時代と言ってもよい状況にあり、「流域治水」という新たな治水の取組みは、複数の分野が総合的に対応しなければ解決できない都市自治体における喫緊の課題になっている。そこで、本研究交流会は、国民の生命を守るため、都市自治体に一体何ができるのかという新たな局面での治水の原理と具体的方策を、土木工学、都市計画学、そして行政学の研究者によって議論をしてきた研究会の成果を取りまとめ刊行した本書を基に構成した内容

となっている。このような背景もあり、本研究交流会では土木学会、日本都市計画学会、そして日本行政学会の各学会から会長や理事長に参加を頂き、流域治水に関しての問題関心や学会での取組みなど紹介がなされた。なお、本研究交流会では、上記プログラムにも記載があるとおり、本書の各章を「理論編」（第1章～第2章）と「実践編」（第3章～第8章）に分け、それぞれの報告後に各学会の専門家から近年の最新情報を踏まえたコメント等が寄せられた。

2 各学会長のコメント

最初に、各学会長のコメントとしては、土木学会、日本都市計画学会、そして日本行政学会の各学会の代表としてだけでなく、研究者や実務家としても多くの実績を有している方々のため、多方面からより説得力のあるメッセージを受ける。

(1) 佐々木葉氏・土木学会長（早稲田大学創造理工学部教授）

まず、土木学会長である佐々木葉氏からは、流域治水に関する取組みとして、近年の成果は2019年10月の台風19号の風水害を踏まえた今後の防災・減災に関する提言³という形で出している。また、昨年には提言書「これからの流域治水の進め方『流域全体における水収支の把握と領域の垣根を越えた協働で進める流域治水～流域内の水量バランスを全住民が知り、考え、行動するために～』」⁴（2024年7月）を公表し、国土交通大臣にも提出をした状況である。このような提言や提言書を策定するに際しては学会内で多様な専門分野の会員が参画し、横断的に議論等を進めてきた経緯がある。

この流域治水に関しては、「専門性に対応する機能的な横断を要請するだけでなく、それを流域に存在する様々な空間計画との関係の中でどのように統合化するか、それこそが流域治水を実装していく

1 「治水」とは、「水流を改良し、河川の氾濫などを防ぎ、運輸や灌漑への便を図ること」である（内海麻利・日本都市センター編 2024 : i）。

2 「流域治水」とは、「気候変動による豪雨災害の頻発、激甚化を背景として、治水の方策が新たに見直され」ることにより、「河川だけでなく洪水の広がりやすい地域全体を見て、その地域に合わせて洪水を防ぎ、さらに被害を減らすための土地利用規制などを組み合わせて水と国土を総合的に管理する対策」である（内海・日本都市センター編 2024 : i）。

3 土木学会ホームページ「台風第19号災害を踏まえた今後の防災・減災に関する提言—河川、水防、地域・都市が一体となった流域治水への転換—（2020年1月23日）」（https://www.jsce.or.jp/strategy/files/hagibis_20200123.pdf）を参照（最終閲覧日2025年7月25日）。

4 土木学会社会支援部門豪雨災害対策総合検討会ホームページ「これからの流域治水の進め方『流域全体における水収支の把握と領域の垣根を越えた協働で進める流域治水～流域内の水量バランスを全住民が知り、考え、行動するために～』」（https://committees.jsce.or.jp/gou_kento/teigen202407）を参照（最終閲覧日2025年7月25日）。

要である」とのメッセージが示され、これらの統合化に際しては、その調整やマネジメントの重要な主体は自治体となるが、同時に地方行政の体力にも課題があると述べた。

(2) 渡邊浩司氏・日本都市計画学会長（一般財団法人民間都市開発推進機構常務理事）

次に、日本都市計画学会長である渡邊浩司氏からは、自身の河川計画等の行政側の担当者としての経験も踏まえ、流域治水に関して「治水と都市計画の連携という40年以上にわたる様々な課題を乗り越えて、今大きな一步を踏み出しているところ」であると述べた。かつては「総合治水」という言い方をしており、「流出抑制」が中心的な対応策であり、その当時の日本の人口増加の中では、「都市計画」と「治水」は対立する関係性が見受けられた。しかし、近年の人口減少や激甚な災害の激化が生じている中で、都市の縮退も相まって、都市再生法の改正（2020年）で立地適正化計画に防災指針を位置づけ、その後の流域治水関連法⁵の改正（2021年）等を受けて、この「都市計画」と「治水」の関係性にも大きなパラダイムシフトが生じたのではないかと指摘する。

また、日本都市計画学会としても、2021年度に防災特別委員会を設置し、気候変動や水害に関するワークショップ等を開催するなど積極的に活動しており、2025年度には環境特別委員会も立ち上げて連携をしながら流域治水の問題に取り組んでいきたいと述べた。

(3) 金井利之氏・日本行政学会理事長（東京大学法学部・公共政策大学院教授）

最後に、日本行政学会理事長である金井利之氏からは、従前の治水あるいは河川管理に関して、氾濫の可能性に着目し、氾濫させない努力という建前論があったものの、実際には氾濫や洪水等は生じていることから、氾濫を想定した具体的な対策が取られていなかったと述べる。その一方で、地震や土砂崩

れなどの自然災害の対策では、建築確認や都市計画をはじめ消防等でシステムは構築されてきたが、洪水等の水害対策では土地利用に直接的に結びついてこなかったという限界も指摘した。このような背景から、今回の流域治水は氾濫の可能性を認めることになり、その意味で非常に大きな変化ではあるものの、様々な立場や意見等をもつ利害関係者が存在する中で、ますます合意形成は難しく複雑化する状況下で、この流域治水は自治体の限られた行政資源を活用し、近年注目されている「オールハザード・アプローチ」なども取り入れながら、真正面から取り組まなければならない問題であると述べる。

また、防災や災害対策に関しては非常に関心が高い分野にもなり、学会としても大変刺激になるのではないかと述べる。

3 各章紹介(理念編)

次に、本書（『水害多発時代の流域治水』）の各章の内容の要点を各執筆者が報告・紹介をした内容である。以下では、まず本交流研究会で「理論編」として位置づけた本書の第1章と第2章の報告・紹介内容（流域治水の背景・原理とその向き合い方）を概説する。

(1) 第1章「水害多発時代の流域治水の原理」（中村晋一郎氏）

第1章を執筆した中村晋一郎氏（名古屋大学大学院工学研究科准教授）は、本研究交流会（本章）で伝えたいメッセージを次の3点に焦点を絞って主張する。具体的に、第1に「流域治水は明治以降、史上3番目の大転換であるということ」、第2に「どの土地にもその土地固有の浸水リスクがあるということ」、そして第3に「土地固有の浸水リスクに応じた治水への転換が必要であるということ」の3点である。

本研究交流会では、第1点目に焦点が当てられ報告がある。治水は当初オランダにより近代技術が導入され（第1の時代）、その後1935年以降はダムがアメリカにより入り（第2の時代）、そして1970年

5 9つの流域治水に関連する法律を改正する「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」が2021年に施行される。なお、この9つの関連法規は、特定都市河川浸水被害対策法、河川法、下水道法、水防法、都市計画法、都市緑地法、建築基準法、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律である。

代に都市型洪水と呼ばれる都市における水害が多発し、「総合治水」の一環として都市を流れる河川を対象に総合治水対策特定河川事業が創設され、2000年代の気候変動の影響も受け多くの豪雨災害が生じることで、2021年に流域治水関連法が施行し、「流域、貯留、ダム、河道、土地、そして水防と一体的な治水を推進していくということが全国で推進されるということが一番大きな変化」（第3の時代：3番目の大きな転換点）が生じることになった。この点を踏まえ、我々が「土地固有の浸水リスクがあるということをなかなか認識できていない」面もあり、このようなリスクの「社会的な共通理解が必要」であり、「新たな治水の転換を基礎自治体が主体となって進めていく必要がある」とその重要性を含め指摘がされた。

(2) 第2章「自治体における流域治水政策」（瀧健太郎氏）

第2章を執筆した瀧健太郎氏（滋賀県立大学環境科学部教授）からは、滋賀県庁での18年間の土木職員として流域治水政策等に携わってきた経験を踏まえ執筆および報告がある。主に、滋賀県の流域治水の基本方針をはじめ制度設計における思想、同県の流域治水政策の概要、そして制度適用の際に必要なリスクコミュニケーションの重要性について報告が行われる。具体的に流域治水の構成として、従来通りの河道やダム等で洪水が生じないようにする対応、国民や住民の命や財産を守ることで十分ではなく、溜める・留める対策、溢れても問題ないまちづくりをする対策、そして避難や保険等のソフト対策の3つの要素を総合的に取り組んでいく方針を定めている。その上で、外水の対策をしても内水で溢れてしまうこともあるため、溢れた後の事態に対処できる別組織が必要であると考え、滋賀県では「氾濫原管理者」を新たに設け、別組織として役割を分けた体制を整備している。また、よりリスクが高い場所の建築規制や土地利用規制等の制度適用に至るまでのリスクコミュニケーションの重要性も同時に指摘された。

4 専門家のコメント（日本都市計画学会）

加藤孝明氏・東京大学生産技術研究所教授（日本都市計画学会理事・防災特別委員会委員長）

これまでの本書（理念編）の執筆者である中村晋一郎氏と瀧健太郎氏の報告・紹介を受けて、日本都市計画学会理事・防災特別委員会委員長である加藤孝明氏から、まず都市計画の観点から「一般市民も含めて、河川工学に対する知識とか関心というのが極めて不足している」、そして防災の観点から「専門家も含めて、災害リスクを読み解くリテラシーが十分ではない」との指摘がある。その上で、「総合治水の時代は都市化の急速な進展というのがパラダイムシフトのきっかけだった」が、新たな「治水のパラダイムシフトの肝」に関しては大別して2点あると指摘する。具体的に、1点目としては、流域全体でのリスクと努力のシェアである。2点目は、存在する残余リスクを低減させる社会システムを地域社会全体でつくり上げていくことである。この点、2015年に国土交通省で「水防災意識社会の再構築」というキーワードが使われるが、「かつては水害に対する防災意識が当たり前存在していた社会」があったが、「それを忘れていたけれども、もう一度そういった社会を構築していく。つまり、単に戻るというわけではなく、現代的な価値観、現代的な技術・考え方を加えて、もう一度それを取り戻していこう」といういわば「温故知新」という概念が流域治水の今後の方向性を示すキーワードになっていくと述べる。

また、上空から川と街を眺めた際に、「街があって川がある」のではなく、「川があって街がある」という認識が重要である点に気づき、そして「流域治水時代に入って、この流域という空間単位が極めて大きな意味を持つようになっていく」状況である。つまり、「それぞれの個々の努力が全体に及ぶ」ことになり、その「全体の努力が自分に跳ね返ってくる」ことを意味し、「流域は運命共同体である」という「この関係性をベースに、新しい社会システムをつくっていくということが非常に重要」とであると指摘する。

5 各章紹介（実践編）

以下では、次に本交流研究会で「実践編」として

位置づけた本書の第3章から第8章の報告・紹介内容を概説する。

(1) 第3章「流域治水政策における自治体の位置づけと主体間の連携」(高野裕作氏)

第3章を執筆した高野裕作氏(交通経済研究所研究員)は、「河川・治水を担ってきた河川管理者は、基本的に一級河川であれば国であり、二級河川であれば都道府県であり、基礎自治体、市町村はあまり河川というものに関わってこなかったことから、どのような制度にこれから自治体に関係していけばよいのかという点があり整理されていないのではないかという問題意識」があると述べる。その上で、河川法、水防法、特定都市河川法、都市計画法、建築基準法、そして下水道法など多岐にわたる流域治水をめぐる関連法規から各制度が位置づけられており、その目的と特性に応じて整理し、それに伴い様々な主体間の連携の枠組みの構築が重要になることを指摘する。なお、この流域治水をめぐる主体間連携の枠組み構築に関しては、アンケート調査を行い、その実態把握と考察を行い、関連する主体間でのリスクに関する情報共有や国と都道府県の間での様々な事業実施に際しての調整等に意義がある旨の回答が比較的多く、その他に流域治水協議会に参加することによって連携がより一層強くなったという回答も一部あったことが紹介された。

(2) 第4章「流域治水に対応する組織・人員体制のあり方」(大谷基道氏)

第4章を執筆した大谷基道氏(獨協大学法学部教授)は、冒頭に論点は大別して2点あると述べる。具体的に、1点目は流域治水関連政策にあたって一体「どのような組織体制が必要なのか」という点、2点目はこのような組織に「配置すべき人員をどう確保すべきなのか」という点である。

1点目に関しては、「これまでの単なる治水と違って、流域治水に関しては流域全体を俯瞰して関係者が協働して取り組むべきもの」であるものの、実態として市町村の治水部門は組織的に脆弱で、専門知識をもつ土木職員も限定的であり、内部部門や外部との連携も進んでいない状況である。このような中で、流域治水を担当する新たな部門を設けた事例①や当該関係部署に兼務職員を配置することで連携を

図るなどの取組み事例②が紹介される。①と②に両方に跨る事例としては静岡県藤枝市や群馬県伊勢崎市である。②だけに該当する事例としては、佐賀県武雄市が紹介されていた。また、2点目としては、流域治水の所管部署はいずれも土木系の部署で、とりわけ土木技師は他専門職の中でも人材確保の困難さやその育成に問題を抱えており、新卒採用で確保できない分を経験者採用で補填する動きもあるものの、民間部門からだけではなく公的部門の中からの採用という人材獲得競争も激化している現状を指摘する。このような状況を踏まえ、近年では複数の自治体や集客力のある県と市町村が組んで採用試験を行う取組みも出てきており、単独で比較的小規模な市町村が採用活動を行うよりも効果が出ている状況であると述べる。

(3) 第5章「流域治水条例の傾向と総合性・合理性」(内海麻利氏)

第5章を執筆した内海麻利氏(駒澤大学法学部教授)は、まず「流域治水をめぐる法律と条例は、自治体行政の総合性と合理性という観点から、住民の命と財産を守るために、これまで以上に重要な意味を持っている」と指摘した上で、「自治体における流域治水の転換は、自治体に求められる総合的かつ合理的な行政をいかに推進していくかということ」であると主張する。なお、ここで示す「総合性」に関しては、「自治体は条例に国・都道府県・市町村、そして各所管課の協議会を位置づけることで組織的な対応を行うこと」や条例によって「計画間の調整をすることによって、空間的、分野間の管轄を総合的に確保すること」を実施している。また、「合理性」に関しては、「国・都道府県による基礎的なデータを用いながらも、自らそのリスク情報を示して、浸水警戒区域や浸水想定区域などを設定すること」(科学的合理性)や「行為規制をするための合意手続や住民の理解を得るための支援及び教育などの規定を条例で定めること」(社会的合理性)という位置づけである。

近年の流域治水関連法の改正動向からも、「法令による治水の流域への拡大というのは、流域を整備・管理する主体を拡大させ、河川のみならず都市計画、緑地、建築などの関係分野、関係機関を拡大させる

こと」に繋がり、その一方で「流域治水条例は、法律に先立ち、水害多発時代の到来を危惧して、自治体が独自に制定した」ことから「住民に身近な市町村が奮闘している状況を見て取ることができる」と指摘した。

(4) 第6章「水害多発時代における都市計画制度上の論点（市街地編）」と第7章「都市計画制限による流域治水の実践と取組み（農村部編）」（松川寿也氏）

第6章・第7章を執筆した松川寿也氏（長岡技術科学大学環境社会基盤系准教授）からは、まず第6章では立地適正化計画制度での水害リスク対応の論点が検討されており、人口減少・少子高齢化社会におけるコンパクトシティ政策をめぐる課題について、居住誘導区域と浸水想定区域の関係等を含め紹介された。具体的に、都市再生特別措置法を改正して、立地適正化計画の中で防災指針をつくって、居住誘導区域の中で防災力の向上を図っていくことになり、このような「立地適正化計画の中で定める防災指針だからこその方針や目標というのをつくっていくことがとても重要である」と指摘している。次に第7章では、市街化調整区域の開発規制との関係を検討しており、国の施策としては「市街化調整区域で指定できる規制緩和対象エリアから、想定浸水深3.0メートル以上を浸水想定区域除外とし、除外しない場合は安全上の対策を講じるような形で開発の許可制度が改正された」ものの、関連する課題も多いと述べる。その上で、「何かハザードありきで開発の可否を決めるのではなく、総合的な土地利用計画の本来の趣旨を踏まえた上で、リスクに応じた規制制度を講じていく必要がある」と指摘した。

(5) 第8章「流域治水におけるまちづくりと合意形成」（田中尚人氏）

第8章を執筆した田中尚人氏（熊本大学大学院先端科学研究部准教授）は、「連携というのをどのようにしていき、地域という単位で一緒にやっていくということを、多様な主体と連携していくということが大事」とあり、公民連携等を推進する上での「共同作業」の重要性を含め主張する。また、球磨川の豪雨災害を事例に地元の人にしか分からないこ

と（「地域にしかあり得ない実践知」）もあり、このようなことを一緒に読み解いていく「共同作業」が必要であると指摘する。その上で、「自分たちの暮らしてきた環境を認識しながら共に創っていくという、共創的社會をつくる」ことや『「まちづくり」と言わない『まちづくり』』の重要性を強調する。

6 専門家のコメント（土木学会・日本行政学会）

以下では、本書（実践編）の第3章から第8章までの報告・紹介を受けて、土木学会所属の知花武佳氏および日本行政学会所属の松井望氏からそれぞれコメントを受ける。

(1) 知花武佳氏・土木学会豪雨災害対策総合検討委員会フォローアップWG 幹事長（政策研究大学院大学教授）

土木学会豪雨災害対策総合検討委員会フォローアップWG 幹事長の知花武佳氏からは、大別して2点のポイントを示した。具体的に、1点目として「水の動きを川の中だけで捉えるのではなく、水の収支として捉えること」の技術的な提案、2点目としては縦割り行政をいかに解消していき、その弊害から様々な分野横断的な関係が求められることもあり「垣根を越えた連携」の必要性が指摘される。また、本書の特徴として、「自治体、特に基礎自治体とか、あるいは都道府県が目線から、どのような取組みがあるのか、いかなる条例を制定しているのか、どういった法律が関連するのか」について丁寧に解説がされている旨を述べる。

その上で、第3章から第8章の執筆者の報告に対するコメントと質問を示す。全体を通じて、上記にも示しているように「連携」がキーワードになるが、例えば森林（林野を含む）、砂防、河川という分野が、都市計画とどのように連携してくるのか流域治水の肝になってくるとの主張がある。その一方で、総合治水の時代に比べてあまり大きな進歩や変化が生じていない状況があると感じていると述べ、なぜ同じ流域治水に関連する条例にも関わらず自治体ごとに異なるのかという質問や、その流域治水をめぐる専門家や分野横断的な人材をより若い段階から育てることの重要性及び浸水リスクやその土地の状況をきめ細やかに見せる方法の必要性が指摘される。

(2) 松井望氏・日本行政学会事務局担当理事（東京都立大学都市環境学部教授）

日本行政学会事務局担当理事の松井望氏から、まず行政学の観点から「多様な主体が連携することが今後の流域治水というパラダイムの中では期待されている点」が強調されていたことが印象に残ったと述べる。このように多くの組織が連携することを、行政学の分野では「他機関連携」と呼び、問題自体が非常に複雑で、1つの組織では対応できない状況と、行政の効率化を名目に、小規模化・分散化をしたことによって、1つの組織では対応できないという問題が発生してしまい、いくつかの組織が連携を取ることが求められている。

この自治体を含む行政機関における「連携」には「制度」、「場」（「実態」）、そして「人」の3種類あると述べる。とりわけ、「制度」と「場」の連携に関しては、「相互に実体があって制度でつながり、制度があり実体がつながるといように、相互関係がある」とその関係性についても指摘する。その上で、第3章から第8章までの執筆者に対する共通する質問としては、連携をとる場合も、一元的な連携を期待されているのではないかと本書から読み取れたが、流域治水で連携が実現しにくい要因とは一体何かという質問が投げ掛けられた。例えば、「公民連携」、「庁内連携」、そして「広域連携」といった連携に対して、「それぞれの連携も重要だが、それぞれをつなげて1つの連携にするには、誰がどのように進めていけばいいのか、現実的にはどのように進めているのか」という問題がある。その他、「場」の連携に関して、この「場」に参加する手法はあるのかという点や土木職をはじめとする技術職といった「人」不足（「人」の連携不足を含む）は、「制度」や「場」の連携に比べて相対的に今後もまだ課題が多い領域であると述べた。

7 各コメントへの返答や議論など

○中村氏：これまでの治水から流域治水によって変わることによって、今までの治水から大きく変わるということで、川と街との関係性をどのように理解し、それを広く理解した上でいかに流域治水を進めていくかということが極めて重要だと認識した。

○瀧氏：それぞれの地域で様々な特性があるので一概には言えないが、なぜ滋賀県の事例では固有の工夫ができたのかについて、しっかりと伝え続けるか、様々な方面から伝え続けるかということが重要であり、そうすることで自然に固有の工夫というのができていくと述べる。

○高野氏：縦割り行政をいかに解消し、いかに連携していくかという点に関しては、自治体の内部での縦割りの問題というよりは、専門性のある職員不足の問題であると述べる。その上で、「都道府県単位ぐらいで職員の採用とか育成を主導していくということが、ひいては流域の同じ県の中での他の自治体、同じ県で同じ流域のほかの自治体との人材の交流とか連携につながる可能性もある」と指摘する。

○大谷氏：現在は、土木職は土木部門、農業職は農業部門などのように、固定的な人事配置がなされていることが専門職の場合は多い傾向があるが、これらを人事の垣根を越えて異動させるということ、もう少し広くやっていく必要があると述べる。また、専門職だけでなく、計画や啓発等で活躍が期待される事務職も含めて「流域治水人材」と位置付けて育成等をしていくのが現実的であると指摘する。さらに、「今後は、連絡調整だけに流域治水協議会間の交流を使うのではなく、それを通じた人材育成の意味も含めて交流を盛んにしていく必要がある」と述べる。

○内海氏：一般的に条例の発展過程というのは、まず「先駆的な自治体がオリジナリティの高い条例を制定して、これが全国の自治体に伝播」し、それらの条例の幾つかタイプに分かれていく中で、「このような傾向を踏まえて、各自治体が既存の条例と地域の実態を照合せながら、体系的に、かつ内容を吟味して制定」していくことになる。つまり、「どの条例を参考にするかは、自治体における自らの課題と現状を明確にして、類似する条例の情報を収集して、課題解決の方法を自治体職員自らが試行しなけ

ればその解が見いだせないということ」になると指摘する。なお、「首長の考え、議会の構成、そして住民の思いなど、社会的な条件が条例の内容を左右するというのも少なくないというところは留意すべき」であると付言する。

- 松川氏：都市計画の観点から、「ハザードの情報と人口の分布を重ね合わせてリスクを見える化しようという動きがあるが、最近は単純な人口分布だけでなく、例えば避難が困難な人、後期高齢者の単身住まいの方とか、避難が困難な方の居住分布を把握して、ハザード情報を重ねて見るというような手法も実際行われている」状況である。「住基の基本ポイントデータも使っている自治体も多く、様々な工夫しながらリスクをきめ細かく見せて評価するということは、これからやられていることになる」と述べる。その上で、「防災指針に書くことが、既存の防災計画をただ引用している、羅列しているだけではあまり意味がなく、防災指針をブラッシュアップしていく必要がある」と述べる。
- また、首長としても、「効果が見えづらい政策よりも、どちらかと言えば短期的で効果が見やすい政策、新たなインフラ整備、税収増加のための企業誘致を図る、人口減少の抑制策としての規制緩和をするなどの取組みに興味があるため、コンパクトシティ政策を進めていくときも、流域治水のためと言って土地利用規制を進めるというようなことはやはり難しい」現状があると指摘する。

- 田中氏：「パブリック」と「自治」にはインフラが大事であり、そのインフラにどれだけの人が地先で関われるかということが、「地域それぞれ地先の文化というのを大事にして、それをインフラ化していくというようなことが大事」になってくると指摘する。
- また、「不易流行」、すなわち「全部変わってしまうのは困るし、変わらないのも困る」と言われる中で、『『サステイナブル』と『レジリエンス』』というのは2つで1つの言葉である」と示し、変わっていくことをポジティブに捉えら

れると「分かるということは変わるということ」と、そして「世の中が変わって見えるようになる」ということを田中氏自身が周囲と共有していると述べる。

8 本研究会のまとめ

井上智夫氏・京都大学防災研究所特任教授（元国土交通省水管理・国土保全局長）

最後に、元国土交通省水管理・国土保全局長の井上智夫（京都大学防災研究所特任教授）から本研究会の総括がある。なお、井上氏は、2021年に流域治水関連法が施行された際に所管局長（責任者）として携わっていた。具体的に、今回改めて「流域治水」を見直す機会となったと示した上で、「リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション」、「まちづくり」、そして「基礎自治体の人材・組織体制」という3つのテーマでコメントを述べる。

第1に、「リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション」という観点からは、「どれほどの規模の被害が出る可能性があるのかということをし、しっかり自分ごととして捉える必要がある」と指摘がある。その上で、「リスクの情報をどう取り扱うのか」という点では、「東日本大震災」を事例に、「これまで想定をしていなかった規模の最大級のハザードが生じて大きな被害をもたらしたが、その後「津波防災地域づくり法」が制定され、津波の浸水想定をまず都道府県が策定して、それに基づいて都市計画でも考えていく体系ができた」ことは「エポックメイキング」であったと述べる。このような背景から、「リスクの高いところで、そのリスクの管理ができていないところには補助金を出せないようなことが補助金政策の中でも取り入れられているなど、リスク情報があることで、いろいろなリソース、特にファイナンシャルリソースの使い方というものが変わっている」現状を示す。

第2に、「まちづくり」の観点からは、「国とか県が行うインフラ整備はある程度計画的に予算を持ってできるのに対して、まちづくりは個々の居住者、あるいは事業者、そこに国または自治体からの公的資金の投入というのがなかなか難しい中で工夫している」現状があり、それに伴い「インフラ整備とまちづくりには、時間差が生じてしまう可能性がある」

ことを指摘する。その上で、「このような時間差がどうしても生じてしまうことを各地域の中でどうのみ込んでいくのか」という点が今後のまちづくりで重要になり、「まちづくりの今後の発展ということは、流域治水とともにある」と述べる。

第3に、「基礎自治体の人材・組織体制」という観点からは、各市町村長からの土木技術系の職員は少ないとの悩みを聞く中で、新しい流域治水に応じた人材の育成も、大学などの教育機関も取り組んでいく必要があり、このような人員数が少なくなっているということを前提にした別の補完措置も考えないといけないと指摘する。具体的には、「流域治水」の専門性を有している研究者や有識者、あるいは行政機関等のOB・OGなども自治体の「サポーター」として活用していく仕組みや、UR（都市再生機構）などの専門的なまちづくりを有している専門機関の活用も考える必要があると述べる。

最後に全体を通じて、「流域治水」はまだ道半ばであり、法律ができたからゴールになっているというわけではなく、まだスタートラインに立ったところであると述べる。様々な各現場での課題があり、自治体ではその現場の課題を広く分かるようにしていき、研究者はよりそれを分析的に研究題材として追究していくことが求められ、そして国は流域治水の制度のさらなる改善に向かって取り組んでいくことが必要になると指摘する。

9 おわりに（担当者としての若干の感想）

本研究交流会は、土木学会、日本都市計画学会、そして日本行政学会の3学会が同一の「場」で学会長・理事長を含め同一テーマで意見交換等を行うことは初めての試みでもあり、「科学技術・イノベーション基本計画」でも「総合知」という概念を用いられているように、自然科学と人文・社会科学の融

合がより一層積極的に求められる時代において、今まで「繋がり」のなかった又は弱かった領域・分野を「繋ぎ」、一つの社会問題（「流域治水」）を多角的な視野で捉え議論を交わすことができたことは、当該関連分野の更なる発展を築き上げた意味において社会的意義を見出すことができた。このことに鑑みると、「流域治水」において、その重要性がより一層増している「連携」とも繋がる点になるのではないだろうか。

また、本研究交流会全体を通じて、「流域治水」というテーマを題材に、非常時における「想定外」をいかに平時段階で「想定」していくか、すなわち「想定外」をいかに「想定内」にしていくための「制度」、「場」、そして「人」の重要性を改めて認識させられる機会となったのではないだろうか。

参考文献

- 内海麻利・日本都市センター編（2024）『水害多発時代の流域治水』第一法規
- 政策法務 Facilitator 編集部（2025）「研究会レポート 第27回都市政策研究交流会『水害多発時代の流域治水』」『政策法務 Facilitator』86号、pp.24-27.
- 木内望（2025）「(Book review) 水害多発時代の流域治水—自治体における組織・法制・条例・土地利用・合意形成—」『自治実務セミナー』753号、p.71.
- 森田愛望（2025）「複数分野の連携で、これからの治水を考える—第27回都市政策研究交流会—」『ガバナンス』288号、pp.40-41.

※登壇者の所属先、肩書等は本研究交流会当時のもの。

（書き手：専門研究員 中山敬太）