

# スーパー堤防整備の推進に向けた自治体の取り組み

大阪府建築都市部 副理事兼総合計画課長 佐々木 富美男

## 1. はじめに

高規格堤防（以下、スーパー堤防）整備事業は、計画規模を越える大洪水に対し、破堤による市街地の壊滅的な被害を防ぐ超過洪水対策として昭和62年度に創設された、国土交通省で進められている国の直轄河川事業である。

大阪府内では、淀川・大和川の左右岸約137kmで整備が進められており、昭和63年には、枚方市の出口地区において、民間マンションとの共同整備により全国初のスーパー堤防が完成した。

しかしながら、それぞれの沿川では密集市街地、工場、住宅等の既成市街地が大半を占め、既に市街地整備を完了した地区や農地の広がる市街化調整区域も存在していることから、事業着手から十数年が経過した現在においても事業の進捗は数%にとどまっており、更にはそのほとんどが暫定完成といった状況となっている。また、民間開発や公共事業に合わせて事業が展開されてきたため堤防としての連続性に乏しく、現状のままでは災害時に十分な機能を発揮するかどうかも心配されるところである。昨年の東海豪雨に見られるように、計画規模を越える洪水は十分に起こり得るものであり、防災面からのスーパー堤防整備の必要性は非常に高く、自治体としては全川にわたったスーパー堤防の早期整備が必要と認識している。

本稿では、大阪府内のスーパー堤防整備の推進に向けた沿川自治体の取り組みについて、新たな制度創設に関する提言活動を中心に述べさせて頂く。

## 2. 沿川自治体の取り組み状況

### 2-1 これまでの取り組みと新たな制度提言

スーパー堤防整備は、通常の堤防整備と比べて沿川での大幅な土地改変を伴う事業であるため、いずれの地区においてもスーパー堤防整備を推進するための共同事業として、土地区画整理事業等の市街地整備やその他の関連地域整備が必要とされている。

一方、制度創設時に比べ社会情勢は大きく変化しており、沿川自治体においても鉄道駅周辺を中心市街地の整備が急がれることに加え、財政状況の悪化に伴い優先的に整備する地区を絞らざるを得ない状況にあることが

ら、沿川部におけるまちづくりのプライオリティーは全般的に低くなっている。

沿川各地では、面的広がりを持ったまちづくりとの一体整備を目指しつつ、平成4年には淀川・大和川沿川整備協議会を全国に先駆けて設置し、平成8年には沿川整備のマスタープランとされる淀川・大和川の沿川整備基本構想をいち早く策定するなど、事業化に向けた積極的な取り組みを行ってきたが、用地買収を行わないという特殊性や合意形成の困難さから、現実には民間開発や公共事業とのスポット的な整備が中心に進められてきた。この間、沿川整備基本構想に位置づけられた優先検討地区においても、積極的に地元調整を行ってきたものの、住民の理解が得られず事業を断念したケースもあり、未だ具体的な整備方針となる沿川市街地整備計画を策定するには至っていない。地元住民からは、「治水事業としての計画性が見えてこない」、「地元住民への十分な説明がなされていない」、「なぜ1度移転できないのか」、「なぜ用地買収ができないのか」等の声が聞こえてくるのも事実であり、これらの声に充分対応できなかったことが、関係者の努力があっても事業が進まなかった大きな要因であると考えられる。

このような状況の中でスーパー堤防整備を計画的に推進していくためには、地方公共団体や関係住民に対して、必要以上の負担を与えない制度を確立する事や事業推進体制作り等の新たな施策が必要であり、更には、土地区画整理事業等の市街地整備が完了している地区や、市街化調整区域のように共同事業化が困難な地区においても、河川側において積極的に事業推進を進められる施策が必要であることが分かってきた。

以上を踏まえ、沿川各地区で検討部会を立ち上げ、淀川・大和川沿川整備協議会において調査研究を実施してきた結果、全川にわたった早期のスーパー堤防化を図るためには、抜本的な制度改正が必要であるとの結論に至ったものであり、平成12年7月に、大阪府を始め淀川・大和川沿川の12市町において、

1. スーパー堤防整備を促進するための種地の確保
2. 河川側を主たる事業者とする事業方式の推進
3. 事業の推進体制の確立

を3つの柱とする「スーパー堤防総合整備事業制度」の創設を国土交通省に提言している。図-1にその制度イメージを示す。



図 - 1 スーパー堤防総合整備事業制度のイメージ

## 2 - 2 淀川・大和川沿川各地区での取り組み

全川にわたってスーパー堤防事業を進めていくためには、抜本的な制度改正が必要であるという認識のもと、国土交通省への提言活動を実施しているが、一方では、まさに今事業が進められている現場での緊急対応が求められており、決断の時機を逸すれば今後のスーパー堤防化が一層困難になることが予想される。また、淀川においては沿川の約 1 / 4 を市街化調整区域が占めていることから、まちづくりとの一体整備という従来の概念では整備が困難な地区が多く、スーパー堤防単独での事業実施等の新たな事業展開も必要である。

このような中、現制度の枠内で試行錯誤しながらスキルアップに取り組んでいる淀川・大和川沿川の代表的な地区における現状を以下に紹介する。

### (1) 堺市大和川線地区(大和川)

図 - 2 に示す大和川線地区は、大和川左岸の堺市域(約 3.1km 区間)において、阪神高速大和川線(以下、大和川線という)との一体整備が計画されている地区である。

平成11年9月には、建設省近畿地方建設局(現:国土交通省近畿地方整備局) 阪神高速道路公団、大阪府、堺市の4者で構成される「大和川線、スーパー堤防及び関連地域整備に関わる一体的整備検討会議」を立ち上げ、協議・調整を進めてきたところであるが、既に大和川線の用地買収が始まるなど、大和川線事業が先行しており、これに伴って集合住宅における区分所有権の補償方法や市街地整備完了地区での事業展開、スーパー堤防の用地買収意向への対応等、現制度では対応困難な問題がクローズアップされている。まさに緊急対応が迫られている状況となっている。

### (2) 島本町江川地区(淀川)

図 - 3 に示す江川地区は、大規模工場や府営住宅等の大規模一筆敷地のスーパー堤防化に伴って、住民から環境悪化(日照、景観等)が指摘されている地区であり、隣接住宅の整備手法について検討を進めてきたものである。

暫定断面でスーパー堤防を整備するため、取り付け道路や暫定法面が発生し、必ず土地区画形質の変更が生じる。従って土地の交換手法が不可欠となっているが、

様々な検討を行った結果、現制度では堤防裏法地等の国有財産と民有地の単純な土地交換を行うことが不可能との結論に達したため、組合（個人）施行の土地区画整理事業による換地手法にそのよりどころを求めている状況である。

現在、地元の協力を得て組合設立に向けた動きをしているが、地元住民からは、「治水事業に協力しているに

も関わらずなぜ減歩が発生するのか」といった声が聞こえてくるのも事実である。

また、事業認可権者となる地方自治体においても、減歩や換地の考え方など、河川整備を目的とした土地区画整理事業と通常の土地区画整理事業との相違について、技術上の課題整理に苦慮しているところであり技術基準等の整備が急がれている。

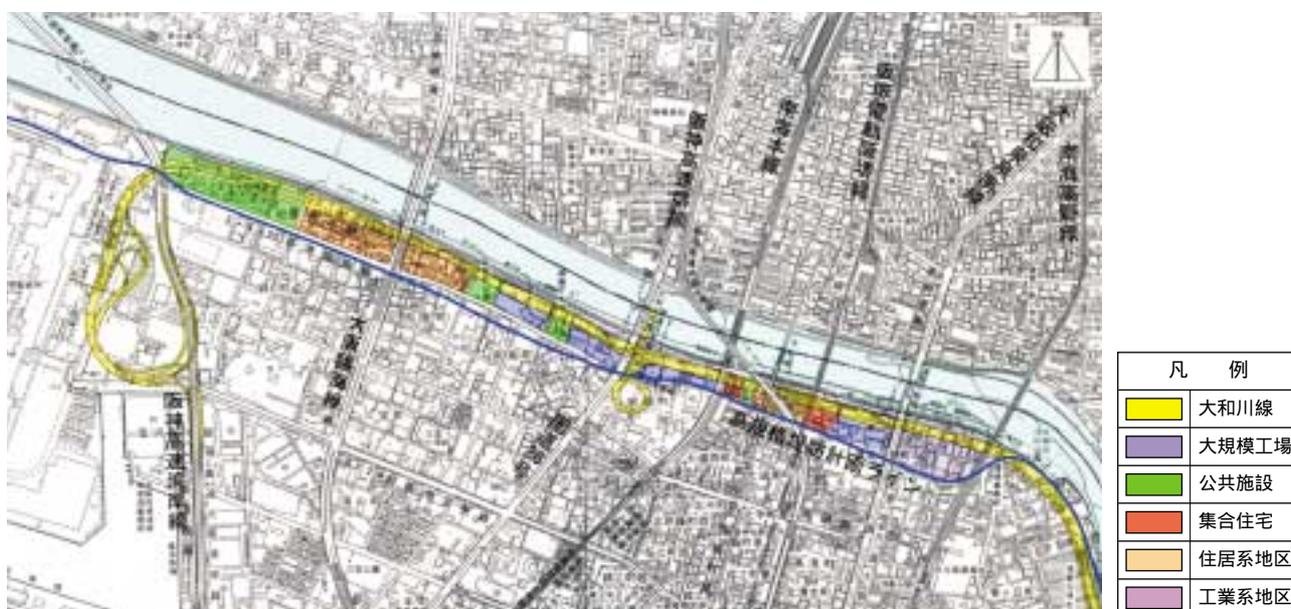


図 - 2 堺市大和川線地区



図 - 3 島本町江川地区

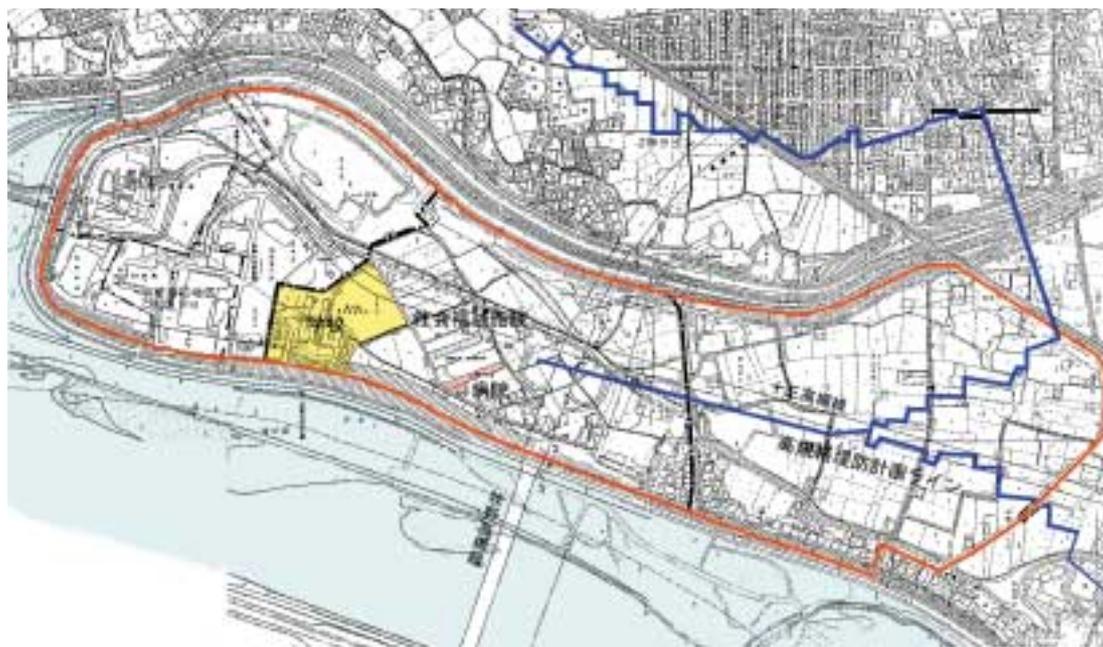


図 - 4 高槻市前島地区

### (3) 高槻市前島地区（淀川）

図 - 4 に示す前島地区は、市街化調整区域であるとともに農業振興地域であるが、北側には近接して市街地が広がっていることから、堤防が破堤した場合、背後の市街地への被害は甚大であり、スーパー堤防整備の緊急性は高いと考えられる。

現在、本地区においても下水処理場や清掃工場建設等の公共事業に伴って、一部の区域でスーパー堤防化が進められているが、堤防として機能する一定の区間を整備するためには、市街地整備との共同事業という従来の手法では無く、スーパー堤防単独での事業実施や農業施策との連携といった新たな整備手法が必要となっている。

特に、農地（水田）のスーパー堤防化には、取水方法や補償方法など、今後整理すべき多くの課題を抱えている。

### 3. おわりに

自治体における制度提言や沿川各地区での取り組みについて触れてきたが、現在のスーパー堤防事業は、計画論・事業論が明確になっていないため「計画が住民に周知されていない」、「平行する河川や鉄軌道、道路など他の都市施設との整合が図られていない」、また

市街地整備との共同事業という位置付けにより「事業主体が明確になっていない」等、数々の課題が生じている。現在、これらの課題を解決する一つの方策として、大阪府では、近畿地方整備局とともにスーパー堤防の都市計画における位置付けについても検討を始めているところである。

しかしながら、2 - 2 淀川・大和川沿川各地区での取り組みでも紹介したように、大阪では既に現場が動いており、いつまでも机上の議論をしている時間はもう無いという危機感がある。したがって、スーパー堤防事業をより一層、実効性のある制度として早期に確立していく必要があり、これには国土交通省の決断が必要になるが、そこには住民が生活をしているという事実を再確認するとともに、制度を先取りしてでも事業を推進していくという強い気持ちが必要であると考えている。このようなことから、本年7月には、現場での緊急対応を付け加えた制度創設の提言を、昨年に引き続き実施している。

以上、スーパー堤防整備に対する熱い思いから、全体として少し辛口な内容となってしまったが、法制度の改正も含め、今後このスーパー堤防事業が、真に住民の幸せを考えた制度として確立されることを期待すると共に、府を始め沿川自治体共々、スーパー堤防整備の推進に向けてより一層協力していく所存である。