

水害の歴史を踏まえた 安全・安心なまちづくり条例（日高村条例）

日高村建設課治水対策室長 西村 篤史
日高村建設課長 前田 修平
日高村建設課治水対策室係長 森 昭三

高知県高岡郡日高村を流れる日下川（一級河川仁淀川の右支川）では、現在実施している河川整備により床上浸水家屋の再度災害の防止が図られている。しかし、「村の歴史は300年を超える水との闘いの歴史」と言われてきた日高村において、今後無秩序な低地での開発等が進むと新たな浸水被害の発生が懸念される。このため、安全・安心して暮らすことのできるまちづくりを推進するため、「日高村水害に強いまちづくり条例」の施行に取り組んだ。

キーワード 水との闘い、流域治水、まちづくり、浸水予想区域

1. 日高村の概要

日高村は、高知県のほぼ中央部に位置し、南北を山々に囲まれるとともに、北側には「仁淀ブルー」で有名な仁淀川が流れる自然豊かな中山間地域である。

一方で、人口約 5,000 人、高齢化率約 42 パーセントと、人口減少や高齢化が課題となっている。

主な産業は稲作を中心とした農業で、高糖度トマトの生産を中心に生姜や西日本有数の栽培面積を誇る「霧山茶」などの生産に力を入れている。特に、特産のトマトを使ったオムライスを提供する「オムライス街道」は、全国から観光客が訪れるなど日高村の目玉事業として注目されている。

令和 3 年 12 月には、県都高知市と日高村を結ぶ国道 33 号高知西バイパスが延伸され、アクセス性が向上したことにより、高知市から約 16km と「意外と近い」村として交流人口増に大きく期待している。



写真-1 山々に囲まれた日高村



写真-2 特産の高糖度トマト

2. 日高村における治水施設の概要

（1）300年を超える「水との闘い」

日高村の歴史は、水との闘いの歴史といっても過言ではない。村の北岸を流れる「仁淀ブルー」で有名な仁淀川は、国土交通省が発表する一級河川の水質状況で、「水質が最も良好な河川」に幾度となく選ばれるなど、多くの観光客が訪れる観光スポットとして定着している。

その美しき仁淀川は、時として、恐ろしい牙をむいて、流域の人々に襲いかかる歴史を繰り返してきた。

特に日高村の中心を流れる日下川（仁淀川の右支川）は、仁淀川から離れるほど低くなる低奥型地形を呈しており、河川勾配も1/3,000と、通常の河川の1/3程度と勾配が緩く、平野部が、東西に長いすり鉢状の地形であることに加えて、水の出口が江尻（仁淀川合流部の地域の地名）一箇所だけということから、古くから大雨のたびに仁淀川の水が逆流して、村の平野部一面が浸水してきた。

さらに日高村の水害の歴史は、承応元年（1652年）八田堰、明暦元年（1655年）鎌田堰築造以来、仁淀川の河床が上がり、日下川への逆流がますますひどくなり、300年を超える水との闘いが始まったとされている。

例えば、嘉永2年（1849年）の大洪水では仁淀川各所で堤防決壊が発生し、日高村でも甚大な被害があったことが記録されている。

先人たちは、水害から生命や暮らしを守るため、仁淀川と日下川との合流部に水門や背割れ堤といった治水施設を壊れては建設することを繰り返してきた。

仁淀川から日下川への逆流を防止するための神母（い

げ)樋門は、村民総出で協力して建設され、大正3年(1914年)に完成している(現在の樋門は昭和62年(1987年)に完成)。

昭和21年(1946年)に発生した南海地震を起因とした地盤沈下により深刻となった浸水被害を解決するために、県事業として放水路トンネル(派川日下川放水路3.7km)が昭和36年(1961年)に完成した。

昭和50年(1975年)には、仁淀川中流域における記録的な豪雨により、戦後最大規模となる浸水被害が生じた。これを契機に、国の直轄事業として日下川流域で2本目の放水路トンネル(日下川放水路5.0km、昭和57年(1982年)完成)が、また県事業として日下川調整池(平成10年完成)、戸梶川調整池(平成23年完成)が整備された。

300年を超える「水との闘い」の結果として、現在、日高村の治水施設(図-1)には、仁淀川の逆流を防ぐ「神母樋門(とめる)」、日下川の水を途中から流す「放水路トンネル(ながす)」、溢れる水を一旦溜める「洪水調整池(ためる)」の3本柱の治水施設があり、これらの施設が一体となって機能することで治水効果を発揮してきた。



図-1 日高村の治水施設

(2) 新日下川放水路の建設

しかし、二週続けて日高村を襲った平成26年8月の台風第12号、第11号により甚大な浸水被害が発生した。中でも台風第12号により日高村では159戸(床上109戸、床下50戸)が浸水し、その浸水により国道33号が約24時間にわたり通行不能となり、JR土讃線も約70時間不通となるなど交通網が遮断された。

台風第12号による甚大な浸水被害を受け、平成27年度に「床上浸水対策特別緊急事業(日下川)」が採択され、国の直轄事業として3本目の放水路の整備が決定した。また、放水路の整備に合わせて、高知県(日下川、戸梶川の河川改修)、日高村(周囲堤の設置、浸水防止壁やソフト対策)も一体となって床上浸水被害の解消に取り組んでいる。(図-2)

新日下川放水路は、平成30年1月から工事に着手し、令和5年6月から運用を開始した。



図-2 平成26年水害に対する治水対策(国・高知県・日高村)



写真-3 日高村内の浸水被害(平成26年8月)

左: JR土讃線軌道敷、右: 国道33号冠水



写真-4 局所的に低い家屋の浸水対策(周囲堤対策完成)

3. 日高村水害に強いまちづくり条例

(1) 「床上浸水しない村」を目指す

過去に何度も日下川の氾濫による浸水被害を受けてきた日高村では、国土交通省、高知県、日高村がそれぞれ役割分担を行い、平成26年台風第12号と同規模の降雨が発生しても、床上浸水ゼロとなるよう、ハード整備を行っている。しかし、日高村特有の地形や、近年の地球温暖化に伴う台風など豪雨災害の激甚化などにより、床上事業完成後も低い土地や整備しても浸水は無くならないので、「無秩序な開発が進むと過去の洪水被害を繰り返す」ことになる。

そこで、ハード整備の効果を持続させるために、平成26年台風第12号規模の降雨を超える強度の降雨により、浸水が想定される区域を「日高村浸水予想区域」(図-3)として指定し、「床高の規制」をするとともに、日下川流域における雨水の「貯留」、「浸透」を阻害する行為を「貯留浸透阻害行為」として、土地利用に関する

制限を設けるために、「日高村水害に強いまちづくり条例」が令和3年3月に制定された。

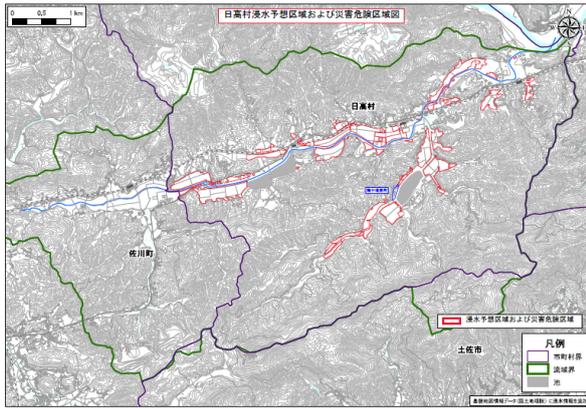
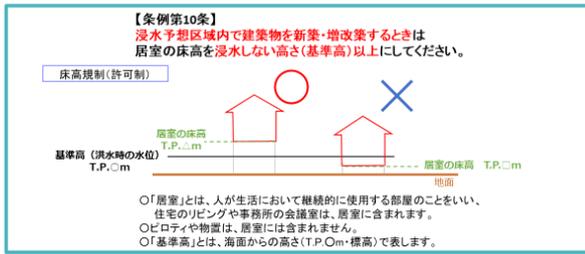


図-3 日高村浸水予想区域

令和3年4月に有識者や関係機関を委員とした「日高村水害に強いまちづくり審議会」を設立し、条例施行に向けた検討を進め、日高村浸水予想区域に指定する約662名の住民や不動産関係者への説明会を実施し、令和5年1月1日より「日高村水害に強いまちづくり条例」が施行された。

本条例では、令和3年11月に改正された特定都市河川浸水被害対策法の内容を先取りした「床高の規制」、「浸透機能の保全」、「貯留機能の保全」の3つの規制を主な柱としている。(図-4)

日高村水害に強いまちづくり条例の概要(令和5年1月1日施行)



日高村水害に強いまちづくり条例の概要(令和5年1月1日施行)

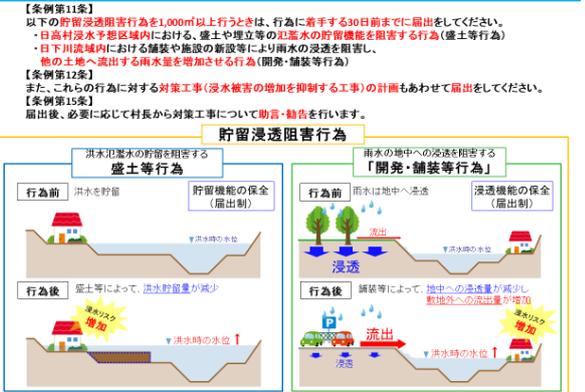


図-4 日高村水害に強いまちづくり条例の概要

(2) 日下川流域における流域治水対策

近年、地球温暖化に伴う気候変動等の影響により、豪雨災害が激甚化・頻発化しており、日高村においても、今後さらなる浸水被害が発生することが予測される。

このため、村民が安全に、かつ、安心して暮らすことができるよう、河川整備を加速させるとともに、貯留浸透機能を増進させるなど、流域全体であらゆる関係者が協働して実施する流域治水対策を進めなければならない。

そこで、日高村では、流域治水対策を推進するための基本となる事項等を定めることにより、浸水被害の解消を図り、村民の生命、身体又は財産の保護をもって安全で安心なまちづくりの形成に資することを目的にこの条例を制定した。

近年の気候変動による豪雨災害の激甚化・頻発化により、従来の河川管理者を中心としたハード対策だけでは抑えられる被害に限界があり、河川整備などのハード対策をより一層加速するとともに、集水域(雨水が河川に流入する地域)から氾濫域(河川等の氾濫により浸水する地域)にわたる流域全体のあらゆる関係者が協働して、ソフト対策も含め流域全体で一体となった対策を推進していく必要がある。(図-5)

本条例は、「日高村の歴史は、水との闘いの歴史」であることを踏まえたうえで、古来より水と人のかかわりは、農業をはじめ、あらゆる産業・生活を支えてきたことから、その「日高村浸水予想区域」を決して負の遺産ではなく、「水との戦いから、水と共生する村」を目指すために、村民が安心して暮らすことのできる「まちづくりの指針」を、この区域で示したいと考えている。

2本目の放水路トンネルが完成した時、浸水被害とは無縁の「日高村は理想郷である」といった甘い考えのもと、低い土地への宅地の乱開発などが進み、現在もその土地が大雨のたびに浸水する状態となっている。

2度とこのような過ちを繰り返さないためにも、その区域を村民全員で見守り、これからの暮らしに反映していかなければならない。

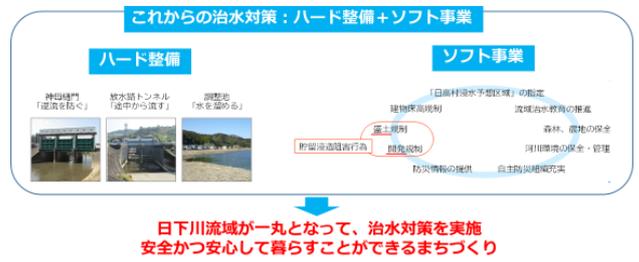


図-5 日下川流域におけるこれからの治水対策

そのためにも、我々の生まれ育った村の歴史を語り伝えるとともに、先人たちの「水との闘い」の思いをしつかりと受け継ぎ、これからの「まちづくり」の方向性を指し示すことのできる人材育成に取り組む必要があると考え、永年の水との闘いの歴史を乗り越え、村民が安全

に、かつ、安心して暮らすことのできるまちづくりを推進したいと考える。

(3) 特定都市河川の指定に向けて

令和3年11月に改正された「特定都市河川浸水被害対策法」の内容を先取りし、本条例は制定している。

条例制定に至る背景においても、洪水氾濫域の広がり防止し家屋の床上浸水を防ぐため、浸水予想区域内での「盛土」を禁止してもらいたい思いが強く、宅地などの大規模開発による貯留機能・浸透機能の阻害、水位上昇を防ぐため、「無秩序な開発」を禁止してもらいたい思いから、住民の生命と財産を守るため、より厳しい規制の「罰則規定」を設けてもらいたいなど、村民の思いを汲み、より厳しい規制が可能となる「特定都市河川浸水被害対策法」の適用を目指し、上流域の佐川町と共に取り組んでいる。(図-6)

特定都市河川浸水被害対策法および日高村条例の主な規制内容の比較

		特定都市河川浸水被害対策法	日高村水害に強いまちづくり条例
床高規制	規制内容	新たな建築物の居室床高を基準高以上とする	
	対象範囲	洪水又は雨水出水により浸水の恐れがある地域	
	行政処置	許可	
貯留機能の保全	規制内容	・盛土等の届出 ・対策工事の実施(努力義務)	
	対象範囲	氾濫水を一時的に貯留する機能を有する地域	
	行政処置	助言・勧告	
浸透機能の保全	規制内容	・1000m ² 以上の開発の届出 ・対策工事の実施	・1000m ² 以上の開発の届出 ・対策工事の実施(努力義務)
	対象範囲	流域全体	日下川流域全体(佐川町除く)
	行政処置	許可	助言・勧告

図-6 特定都市河川浸水被害対策法との比較

4. 新日下川放水路を活用したインフラツーリズム

令和2年8月に、国土交通省「インフラツーリズム魅力増進プロジェクト」のモデル地区として、現在工事中の「新日下川放水路」が選定されたことで、インフラ施設を新たな観光資源として価値を高めることにより、地域活性化につなげていきたいと考えている。

インフラツーリズムの展開にあたっては、水害と闘ってきた歴史的背景も交え、人智を結集して水と共生する暮らしを日下川の威力と土木技術の圧倒的迫力を通じて体感する「巨大な水のトンネルは未来へのトビラ。」というコンセプトのもと、新日下川放水路のインフラを観光資源として活用するとともに、先人達の時代から水と闘ってきた歴史などを伝え「水と共生するまちづくり」を次世代に繋げていくという大きな役割を担っている。特に、地元の子供達に対する治水教育に注力し、この経験を「教育旅行」を目指したインフラツーリズムへ展開していきたい。今はまだトビラを開いたばかりで、人材や資金等の課題はあるものの、日高村として、この

インフラツーリズムの取り組みを成功させるよう、まずは「できる取り組みから始めたい」と思っている。

令和5年5月20日から21日にかけて、真っ暗なトンネルの中で、今しか味わうことの出来ない貴重な体験として、日本初の「放水路ダークキャンプ」を開催した。



写真-5 日本初！放水路ダークキャンプ

今後日高村では、新たな観光資源として新日下川放水路を活用していくにあたり、インフラツーリズムの窓口とした公園を整備する予定である。公園には、管理棟や駐車場、トイレなどの整備、また、水害に強いまちづくり条例の対策などをモデル的に展示したものや、条例の主旨や村の目指す暮らし方などを示した建物などを兼ね備えた公園づくりに取り組んでいきたいと考える。

5. 最後に

本条例で指定した、「日高村浸水予想区域」は、決して負の遺産ではない。人々が生きていく中で、水はなくてはならない存在であることは言うまでもない。水は、人々の暮らしの大切な生活を育み、農業、産業をはじめ、ありとあらゆる面において、暮らしを支え続けてきた。

今こそ我々は、水資源の大切さや、それにより活かされてきた人々の暮らしを思い、水とともに暮らしてきた歴史を学び、その資源の必要性をしっかりとこれからの暮らしに反映していかなくてはならない。流域の範囲を明確にし、「日高村浸水予想区域」を示すことは、床上浸水を防ぐために必要不可欠な情報を提供するものであるとともに、我々の目指すまちづくりの方向性の指針を形作るものである。

村は、雨水の有効な利用、地下水の涵養等を図ることにより、豊かな水資源及びその良好な循環が保全されるよう配慮しながら、自然と人が共生する中で、村民が安全かつ安心して暮らすことができるよう、流域治水対策を推進していく。そうして、自然豊かな日高村がいつまでも続くことで、自然と人が共生することに繋がると考える。

今後は、流域治水の考え方にに基づき、これまでのハード整備の効果を継続して発揮できるように、特定都市河川の指定により日下川流域からの流出量を抑制することや、田んぼダムなどの流域対策に取り組むとともに、これらの規制が村の発展に繋がっていくようなまちづくりを実施していきたい。