

# 米国大統領令第11988号施行指針改訂案 (Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management Draft for Public Comment 1/28/2015) 摘要案(1)

大統領令第11988号—氾濫原管理 (Executive Order 11988 – Floodplain Management, E.O. 11988) は1977年5月24日に署名された。これは、1966年8月10日発出の大統領令第11296号を廃止し置き換わるものである。E.O.11988は連邦実施機関 (Federal executive agencies) が従うべき一般指針を定めるとともに特定の要件に言及する。

E.O.11988は、連邦実施機関が「氾濫原が独特で重要な公的価値を持っている」ことを明確に認めることを求めている。E.O.11988のため、自然的及び便益のある氾濫原価値並びに氾濫原の回復又は保全により得られる公的利益が考慮に入れられなくてはならない。((FEMA 2015)5頁)

E.O.XXXXX(その後2015年1月30日に発出された大統領令第13690号のこと)及び連邦洪水リスク管理基準 (Federal Flood Risk Management Standard, FFRMS : 2015年1月30日に大統領発出)は連邦実施機関に対し、連邦実施機関の決断時に気候変化及びその他将来変化をより適切に考慮することを確実にするため、E.O.11988にこれまで述べられてきた基準洪水に比べより高い洪水位及び拡張した洪水危険区域を利用することを求める。((FEMA 2015)6頁)

連邦危機管理庁 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) は、緩和枠組み指揮グループ (Mitigation Framework Leadership Group) に代わり、パブリックコメントのために実施指導基準 (Implementing Guidelines) の草案を発出し、利害関係者の意見を更に聴取するための公的集会を開く。パブリックコメント期間のとりまとめ時に、緩和枠組み指揮グループはパブリックコメント期間に収集された意見に基づき本草案を改訂し、水資源審議会 (Water Resources Council) へ勧告する。水資源審議会は、修正されたE.O.11988の施行に関して連邦機関に指針を与えるために、FFRMSと整合した修正実施指導基準を発出する。水資源審議会が利害関係者の意見を踏まえた修正実施指導基準を発出するまで、連邦機関は既存規制又は手法を発出又は修正しない。

○第 I 部: 大統領令第11988号の解釈 (Part I : Interpretation of Executive Order 11988)

・序言 (Introduction)

全国環境政策法 (National Environmental Policy Act of 1969, NEPA) 及び洪水保険法令から派生する E.O.11988の広範囲の視野について規定。

・第1節 (Section 1)

下記4つの基礎概念について説明。

(1) 全ての連邦実施機関が対象となる

(2) 全ての行為が対象となる

(3) 全ての連邦実施機関は、正しい氾濫原管理の実践のために肯定的に努力するとともに良い事例を提供する。

(4) 全ての連邦実施機関は、単に考慮するのではなく、リスクを低減し、悪い影響を最小化し、氾濫原の価値を復元し保全するために行動することを求められる。

\* FEMA 2015: Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management, Draft for Public Comment, 1/28/2015, pp. 5 - 6, 9 - 10, <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/101761>, viewed on 12 Feb. 2015.

# 米国大統領令第11988号施行指針改訂案 (Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management Draft for Public Comment 1/28/2015) 摘要案(2)

## ・第2節 (Section 2)

3つの概念(評価(evaluation)、建設あるいは計画プログラム(construction vs. planning programs)及び実施(implementation))の紹介。

## ・第2節(a)(1) (Section 2(a)(1))

提案する行為が氾濫原内に位置するかどうか連邦実施機関が決定する際に、最良の利用可能な情報を使用することを意図。

## ・第2節(a)(2) (Section 2(a)(2))

主要点は次の3点。

(1)実施可能な限り氾濫原を避ける選択肢並びに悪影響及び両立しない開発(悪影響をもたらす開発)を避ける選択肢の考慮。

(2)提案する行為により生じる氾濫原への、又は、氾濫原内の害の最小化。

(3)市民一般及び影響を受ける機関への、提案行為が氾濫原内に位置することが唯一の実施可能な選択肢であることの通知(調査結果)の配布。

## ・第2節(a)(3) (Section 2(a)(3))

上記通知に最低限含まれるべき下記3事項の規定。

(1)提案行為が氾濫原内に位置づけられる理由。

(2)州又は地元で適用される氾濫原防御基準に当該行為が合致しているかどうかを示す陳述。

(3)考慮された選択肢の一覧。

## ・第2節(a)(4) (Section 2(a)(4))

市民一般への調査報告の要件よりも早い通知を求める。これには、環境影響の陳述(environmental impact statements)を要しない行為に係る通知を含む。

## ・第2節(b) (Section 2(b))

市民一般によるレビューについての補足。

## ・第2節(c) (Section 2(c))

下記の場合に、各連邦実施機関は氾濫原管理を考慮に入れる。

(1)水及び土地利用に関する自身の計画作成時

(2)水及び土地利用に関する他者の計画評価時

\* FEMA 2015: Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management, Draft for Public Comment, 1/28/2015, pp. 10 - 14, <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/101761>, viewed on 12 Feb. 2015.

# 米国大統領令第11988号施行指針改訂案 (Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management Draft for Public Comment 1/28/2015) 摘要案(3)

## ・第3節(b) (Section 3(b))

洪水対策に当たり、連邦機関は実施可能な限り、土地を埋めたてるよりは、大統領令第11988号第6節(c)に規定された氾濫原の標高より上に建物をかさ上げするものとする。

※洪水防御 (flood protection) と洪水リスク管理 (flood risk management) との違い: 洪水リスク管理は、人々が洪水の水から完全に守られないことがない事実をより適切に伝える。また、洪水のリスクを低減するための洪水の水の管理及び洪水により引き起こされる被害を低減するための氾濫原の開発管理のための広範な手法を含む点で、洪水リスク管理の概念は重要である。

## ・第3節(c) (Section 3(c))

100年確率洪水位及び記録的洪水は提供可能な場合示されるべし。500年確率洪水は、適する場合にはともに示されるべし。

## ・第6節 (Section 6)

FFRMSは、既存データ及び情報にのみ依拠するよりはむしろ未来の状況を認識し組み入れるように作られた、洪水位及び洪水危険区域を決定するための3つの具体的な手法を含んでいる。

(1)の気候学による科学的手法 (Climate-informed Science Approach) では、予測された年超過確率1%に相当する洪水位とする場合がある。適用可能な気候科学を利用可能な場合には、気候学による科学的手法が好ましい。関連データが利用可能でない場合には、洪水位と氾濫原を決めるに当たりこのほかの2つの手法を許容可能である。連邦機関が適当と決定した場合により高い洪水位を用いることをFFRMSは推奨する。

E.O.XXXXX (大統領令第13690号のこと) はまた、第6節(c)(2)に述べるとおり、国家の安全及び緊急時活動に関する例外を含めることにより氾濫原の定義を変えた。例外行為 (excepted actions) はFFRMSのより高い基準に従う必要はない。しかしながら、連邦機関は従来の大統領令第11988号施行指針 (Implementing Guidelines) に概説された8段階の過程に従うことと、氾濫原管理原則 (環境変化を見越した行動、地域のレジリエンスの支持、持続可能な解決策の採用、氾濫原管理のための包括的手法の支持) を考慮することを依然として求められる。(FEMA 2015) 24頁)

\* FEMA 2015: Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management, Draft for Public Comment, 1/28/2015, pp. 18 – 19, 23 - 24, <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/101761>, viewed on 12 Feb. 2015.

# 米国大統領令第11988号施行指針改訂案 (Revised Guidelines for implementing Executive Order 11988, Floodplain Management Draft for Public Comment 1/28/2015) 摘要案(4)

## ○第Ⅱ部: 政策決定過程 (Part II : Decision-Making Process)

指導基準の本部分は、氾濫原内及び氾濫原に影響する全ての行為について大統領令第11988号の第2節(a)で求める政策決定過程を反映した8つの段階から構成されている。※筆者注 28頁の「class reviews」の意味が不明確。30頁で「support」も「be minimized」しなければならないとしている趣旨が不明。

・第1段階 (Step 1) — 提案された行為が氾濫原内にあるかどうかの決定 (Determine if a proposed action is in the floodplain)

FEMAの方針として、1平方マイル(約2.6km<sup>2</sup>)未満の広さの流域の洪水危険区域又は年超過確率1%洪水時の浸水が1フィート(約30cm)未満の洪水危険区域は地図化しない。

沿岸部の年超過確率1%の氾濫原はVゾーン(V、VE※、V1-30)と示されている。ここで「V」はFEMA発行の洪水保険料率地図(FIRM)及び洪水危険境界地図(FHBM)における速度のある波の作用(velocity wave action)を意味している。

少なくとも3フィート(約91cm)の波高に対応する水深及びその他条件を満たす沿岸地区をFEMAはVゾーンとして表示している。沿岸部でAゾーンと地図上に示された洪水危険地区は、高潮及び破壊的な波にさらされるが、波高は3フィート(約91cm)未満である。

嵐の後の現地調査及び実験室内試験により、1.5フィート(約46cm)程度の低い波が、沿岸部の危険を考慮せずに建築された建物に重大な被害を与えることが確認された。

AEゾーンにおける上記波による増大した潜在的被害をコミュニティの職員及び資産所有者が認識するように、1.5フィートの波高線(中程度の波の作用の限界、Limit of Moderate Wave Action, LiMWA)を地図化する指針をFEMAは2008年12月に発出した。

※Vゾーン: 基準洪水位(BFE)の表示なし、VEゾーン: フィート単位で四捨五入した基準洪水位の表示あり。

\* FEMA 2015: Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management, Draft for Public Comment, 1/28/2015, pp. 27, 28, 30, 33, 36 - 38, <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/101761>, viewed on 12 Feb. 2015.

# 米国大統領令第11988号施行指針改訂案 (Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management Draft for Public Comment 1/28/2015) 摘要案(5)

## ・第1段階 (Step 1) – 提案された行為が氾濫原内にあるかどうかの決定 (続)

基準氾濫原内において、極端な危険性は、河川及び沿岸の氾濫原の、洪水の原因に最も近い箇所 (洪水の水深及び流速が最も大きい) に関連している。

上記箇所は、洪水が最も頻繁に発生し最も破壊的であるだけでなく、土地と水との境界部分の自然及び有益な価値が最大となる場所でもある。

大統領令第11988号第6節(c)に述べられた手法のうちの一つにより標高を計算せずに、氾濫原を概略把握するために利用できる手法がいくつもある。以下に例を2つ挙げる。

1) FEMAの既存の洪水保険料率地図及び洪水保険調査報告書をレビューするか、又は、利用可能な最良の情報に基づき、提案する行為が既存の基本氾濫原内に位置しているかどうか決定する。提案行為が既存の基本氾濫原内に位置している場合又は利用可能な最良の情報に基づき、提案行為が氾濫原内に位置するものとする。続いて連邦実施機関は、氾濫原の標高を決めるため、基準洪水位に適切なフリーボードを加える。

2) 提案行為の位置が既存の基本氾濫原内ではないが、既存氾濫原の境界に近い場合には、連邦実施機関は地形図を調べるか、又は、当該箇所の地表面高さを決定するための専門調査者による調査を求める。その後氾濫原の標高を決めるため、連邦実施機関は基準洪水位に適切なフリーボードを加える。地表面高さが氾濫原の高さよりも低い場合には、当該行為は氾濫原内にあると考えられるべきであり、当該提案行為に対して大統領令第11988号による要件が適用される。

湖からの洪水に脆弱な行為は、氾濫原の標高及び洪水危険区域を決定するための手法の選定に当たり連邦機関に特別な課題をもたらす。現在、5大湖 (the Great Lakes) 沿岸の氾濫原の標高及び洪水危険区域を決定するための推奨手法はない。一般的に言って、その他湖への手法の適用性は、河川沿いと考えられるべきか海岸沿いと考えられるべきかを含め、ケースごとに判断されるべきである。湖を海岸沿いのように考える場合には、海面上昇シナリオは適用されない。

## ・第2段階 (Step 2) – 早期の社会での批評 (Early public review)

## ・第3段階 (Step 3) – 氾濫原に位置させるための実際的な選択肢の見極めと評価 (Identify and evaluate practicable alternatives to locating in the floodplain)

## ・第4段階 (Step 4) – 提案された行為の影響の見極め (Identify impacts of the proposed action)

大統領令第11988号は、実際的な選択肢がある限り、氾濫原の開発を直接・間接に支持することを避けるよう連邦実施機関に求める。

## ・第5段階 (Step 5) – 最小化、復元、保全 (Minimize, Restore, Preserve)

## ・第6段階 (Step 6) – 選択肢の再評価 (Re-evaluate Alternatives)

## ・第7段階 (Step 7) – 調査結果及び社会への説明 (Findings and Public Explanation)

## ・第8段階 (Step 8) – 行為の実施 (Implement Action)

\* FEMA 2015: Revised Guidelines for Implementing Executive Order 11988, Floodplain Management, Draft for Public Comment, 1/28/2015, pp. 39, 44 - 48, 50, 57, 61 - 62, 64, <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/101761>, viewed on 12 Feb. 2015.