

# 滋賀県臨時市長会議日程

〔平成25年7月17日(水)午後1時30分  
於:滋賀県厚生会館4階「滋賀県歯科医師会委員会室」〕

## 1 開 会

## 2 協議事項

### (1) マイナンバー制度について

内閣官房社会保障改革担当室から説明

### (2) (仮称) 滋賀県流域治水の推進に関する条例要綱案について

経済部会での協議結果…野洲市長から説明

滋賀県流域政策局から説明

## 3 報告事項

### (1) 経済部会での協議結果(近江大橋等の無料化について)

### (2) 「世界一大きな絵2016」への参加について

### (3) 国民健康保険審査会委員・医療審議会委員について

### (4) 映画「じんじん」の上映について

## 4 閉 会

## 滋賀県流域治水の推進に関する条例要綱案の論点整理(案)

滋賀県市長会経済部会

### 基本的には滋賀県及び県議会で議論、判断されるべきものである

市長会での議論は制度、効果、負担等の観点から行ってきた

「命を守る治水」への思い入れが強く、社会・経済・法制度及び地理的条件さらには歴史的経緯と統合が取れず、多岐にわたる問題が生じ、実質的效果が薄くなる  
焦点が「川の外」の「治水」に特化し、水に守られる「命」に関わる「利水」、「環境」及び生態学視点が欠けている

### 制度の妥当性に問題がある

制度が網羅的過ぎ、治水の基本である河川対策や水防が不明確となっている  
基本対策を軽視し、土地利用規制等の個別策に特化し、住民に不安を与える  
200年に1回の降雨の基礎となっている明治29年水害の検証が必要。同等降雨の脅威を過小評価させる恐れがある

命重視の反面、制度に無理が生じ、手続き尊重の立憲主義に反する恐れがある

罪刑法定主義／規制に伴う明白・合理性の原則

県が判断する将来の危険性に着目しすぎる結果、公共の福祉に反しない行為(状態)に規制と罰則を科すことの問題が生じる

建築規制は、県も認めているとおり、建築基準法及び条例で対応可能であり、新たな条例を設けて規制する必要性は薄いし、逆に、建築基準法体系を歪める

建築基準法第1条 この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。

滋賀県建築基準条例第34条 法第39条第1項の規定による災害危険区域は、地すべり、出水(土石流を含む。)または急傾斜地(傾斜度が30度以上であつて、上端と下端との高低差が5メートル以上の土地をいう。)の崩壊により既存の建築物または将来建築される建築物に係る災害の発生する危険の著しい区域であつて、知事が指定するものとする。

見かけ上過大な規制となっているが、除外規定が多く、実質的な効果は低い

「集水地域」の雨水貯留浸透対策に一般的な対策である開発に伴う調整池が含まれていないことは疑問。嵩上げ対策では、有効な補完対策となるはずである。

命を守る観点から、従来の治水政策の完璧性の限界を批判しつつ、結果的に嵩上げという、別の面で完璧性・技術偏重に陥っている

### 個人資産への公的助成の正当性に疑義がある

個人資産の価値向上への助成の正当性に疑義がある

災害復興での助成制度はあるが、将来の危険に関し情報の提供を超えて、助成まで行うことは疑問

### 市民の受益と負担が見合わない

浸水危険区域指定される土地の資産価値が低くなり、売買に支障が出る恐れ

### 制度の有効性

施策を「ながす」、「ためる」等4項目に分けているが、親しみやすい表現である反面、制度や技術的な正確さに欠けるとともに、力点にバラツキがある。例として、建築制限が「とどめる」となって「そなえる」でないことなど不整合がある  
1/200年の浸水を基準とすることは、1/10～30である河川整備の基準と乖離し根拠が弱い

嵩上げ対策の技術的可能性と有効性に問題がある。周辺への負の影響の対策を明確にする必要がるが、実際には困難性が高い。

具体的な事案とモデル対策の例示による可能性の確認が必要

集水する「川の中」に比べて「川の外」の予測は一層困難であり、精度低くなる  
浸水危険区域指定 1200戸のうち嵩上げ実施家屋を年間2～5戸、他は避難所での対策と想定していることは、現行策と変わらず、新制度創設の根拠を弱める  
現実問題として個別にかさ上げする場合、現行の開発許可制度との整合性が問題

### 市町負担の妥当性

県条例で水防管理者(市町長)を拘束し、負担を求めることの妥当性に問題がある

### 滋賀県の条例制定力低下の懸念

法体系の位置づけと実効性に疑義のある条例を制定することは問題である

### 治水政策の総括と評価がなされていない

上下流問題（琵琶湖流域の上下流、琵琶湖淀川の上流）が正当に検討、評価されていない

過去から県内治水政策が下流府県の利水政策に左右されてきた経緯が正しく評価されていない

ダム凍結方針の評価と今後の方針が踏まえられていない

瀬田川の流下能力改善、洗堰の位置づけ及び操作のあり方の評価と方針が含まれていない

一昨年度、県が開発に伴う調整池の確立を1/50から1/10に落とそうとしたこととの整合性とれない

**その他、制度の高コスト体質等**

治水ゲーターシステム整備に要した委託費が1億円強であり、労力と合わせて高コストである。

今後の制度の維持管理に見込まれるコストも不明確である。嵩上げ後の影響含めたシミュレーション必要

受賞した論文の作成者になぜ民間コンサル職員が入っているのか

論文は職員の個人成果か県のものか cf. 今回受賞の兵庫県は組織

**総体的に見て、この条例では、将来の治水安全度の向上が展望できないのではないかと危惧される**

**(参考) 平成23年6月4日滋賀県知事定例記者会見**

霞ヶ関の局、今の水管理・国土保全局は河川の中だけをやるんです。霞ヶ関の縦割りの仕組みが地方に来て、水防だったら最終責任者は市町村です。避難にもしも不備があったとしたら責任を問われるのは市長、町長なんです。(略)

ですから、この流域治水というのは縦割りでそれぞれあるのを、横につないで住民の視点から見たときに、川が溢れたらどうなる、農業用水路が溢れたらどうなる、下水道が溢れたらどうなる、そしていざ避難する際にどうしたらいいのかということ、住民の視点から住民の命を守るための条例でございます。これは国では出来ないんです。横の条例が。横の法律を国ではつけれないので、逆に自治体でしか出来ないからということで、準備をしているわけですがけれども、この準備をするための条件が地先の安全度マップです。

**流域治水の推進に関する条例骨子案の主な利点・欠点**

メリット	デメリット
総合性	個別制度との不整合 体系なき施策等の寄せ集め 相対的に基本的な治水対策が後退 利水、環境及び生態学的視点が欠けている
従来治水政策の限界を明らかにしたこと	実質的な対策は建築制限と罰則 新しい危機対応の枠組み提案に至っていない
命を守ることを明確にしたこと	対策の実質的な効果の検証ができていない
個人対策への支援	効果及び正当性・公平性に疑問 危機感を高める反面、不安を与える 土地の財産価値を落とす 水防管理者の役割の妥当性に疑問 市町の財政負担が伴う

1. 防災・減災の観点から、一定の条件設定の下、科学的根拠に基づく浸水想定深を公表したことについては、評価。
2. 想定外の水害からも命を守るという条例骨子案の趣旨については賛同。
3. 流域治水条例は県が定めるものであり、基本的には県及び県議会が適切に判断すべきものであるが、以下について十分考慮されたい。
  - (1) 以下の問題点から条例骨子案の規制は財産権を著しく制限するものであり、規制条例ではなく、誘導条例（浸水想定深の公表及び補助金による誘導）とすべき。また、県条例に市町の負担を位置づけるべきではない。

(問題点)

- ①滋賀県が当面の河川整備目標を1/10への対応としており、現在の事業進捗で行くと、当該目標達成に100年を有するとしている中、国の河川整備目標である1/100を大きく上回る、1/200での安全確保を目標として条例を定めるのは大きな飛躍である。
  - ②浸水想定深はあくまでも浸水深のみを考慮したものであり、堤防の破堤を考慮していないため、浸水想定深に基づく規制は、総合的な安全確保のための規制となりにくい。
  - ③水防法においては、河川にあつては1/100を前提とした浸水想定区域、琵琶湖にあつては明治29年の大水害を前提とした浸水想定区域が指定されており、同法では、市町が当該浸水想定区域について洪水予報等の伝達及び避難措置等を講じる責任が位置づけられているが、県が提示している1/200までの浸水想定深にかかる市町の責任は法的に位置づけられていない。
  - ④地震及び土砂崩れは突如発生するものであり、未然に予測することができないが、水害は一定の時間を経て生じるものであり、事前の周知徹底と避難誘導により、命を守る取り組みが可能である。
  - ⑤①～④の状況にもかかわらず、浸水想定深により規制をかけることにより、当該土地は売却が著しく困難となり、財産権の著しい制限となる。(規制による公益性と制限内容が乖離している。)
- (2) 滋賀県の河川整備方針を条例に位置付け明確にすべき

上述のとおり、滋賀県が当面の河川整備目標を1/10への対応としており、現在の事業進捗で行くと、当該目標達成に100年を有するとしている中、安全な県土整備のためには、河川整備により一層力点を置くべきであり、滋賀県の河川整備方針を条例に位置付け、県民に明確にすべきである。