

滋賀県流域治水推進審議会

第1回 重点地区における取組のあり方検討部会

1

令和2年10月1日（木）10時～
Web会議 & 県庁北新館5-B会議室

2

次第

- 1. 浸水警戒区域の指定について
- 2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方
- 3. 浸水警戒区域指定の課題と問題点
- 4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

1. 浸水警戒区域の指定について

<1> 浸水警戒区域指定の目的

- ▶ 平成26年3月に「滋賀県流域治水の推進に関する条例」を制定し、どのような洪水においても命を守ることを最優先に、「ながす」対策に加え、雨水を「ためる」対策、水害に「そなえる」対策、被害を最小限に「とどめる」対策の4つの対策を進めてきた。
- ▶ このうち、生命または身体に著しい被害を生ずるおそれがあると認められる土地の区域においては、「とどめる」対策として安全な住まい方を実現するために、条例に基づき、浸水警戒区域の指定を進めている。

1. 浸水警戒区域の指定について

<2> 条例における浸水警戒区域の指定

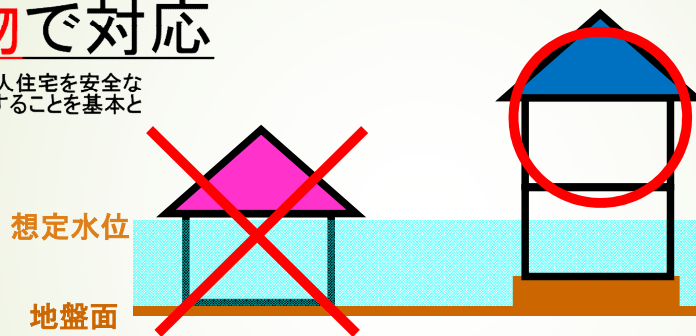
- ▶ 「滋賀県流域治水の推進に関する条例」第13条に規定。
- ▶ 知事は、生命または身体に著しい被害を生ずるおそれがあると認められる土地の区域で建築の制限をすべきものを浸水警戒区域として指定することができる。
- ▶ 知事は、指定をしようとするときは、区域の住民および利害関係人、関係市町長および滋賀県流域治水推進審議会の意見を聴かなければならない。
- ▶ 浸水警戒区域は、建築基準法による災害危険区域とする。

1. 浸水警戒区域の指定について

<3> 浸水警戒区域における建築制限の内容

① 建物で対応

※県としては、個人住宅を安全な住まい方へ誘導することを基本として考えている。

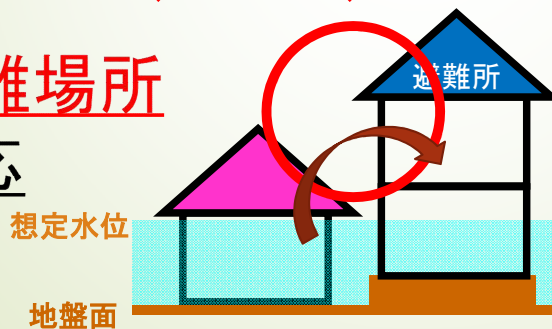


A.水がくる高さ以上に、避難できる場所がある。

プラス

B.想定水位以下が木造であれば、木造部分の浸水部分を3m未満とするか、耐水性構造にする

② 避難場所 で対応



どちらか

※地域の特性に応じて選択。

家の周りが水につき始めてからでも、駆け込める距離に避難場所がある。

1. 浸水警戒区域の指定について

<3> 浸水警戒区域における建築制限の内容

- 建築確認申請の前に、知事へ想定浸水深に対する安全性適合の許可申請が必要となる。
- 災害危険区域であることから、非自己用の開発行為ができないが、都市計画法の見直しにより、2年以内に自己業務用も開発不可の対象となる。

自己居住用

- 専用住宅

開発可能

自己業務用

- 社会福祉施設等
- 店舗
- 工場 など

現在は開発可能だが
2年以内に不可となる

非自己用

- 分譲住宅
- 賃貸住宅
- 社宅
- 学生下宿
- 貸店舗
- 貸事務所
- 貸倉庫 など

開発不可

1. 浸水警戒区域の指定について

7

<4> 地先の安全マップ公表との違い

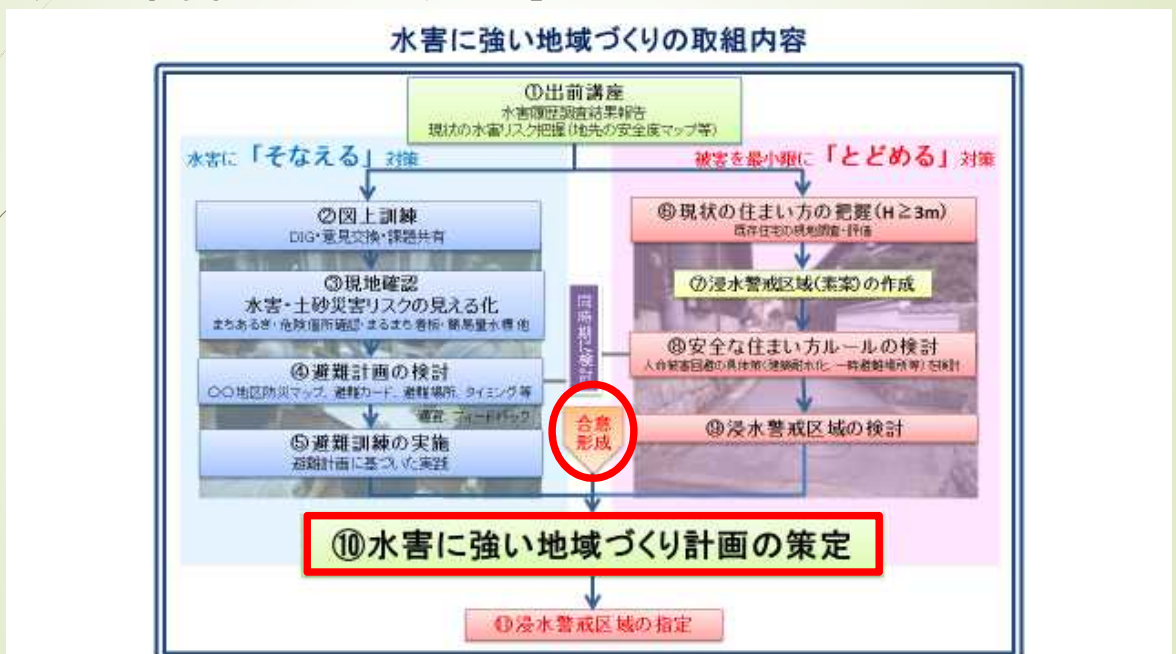
	浸水警戒区域 (災害危険区域)の指定	地先の安全度マップ (想定浸水深)の公表
条例上の位置づけ	条例13条に基づき指定 災害危険区域として建築 制限を実施	条例8条に基づき公表 流域治水全般の推進のための基礎 情報として活用
宅地建物取時の取扱	重要事項として説明	想定浸水深の情報提供は努力義務 市町のハザードマップに反映されて いれば重要事項として説明される
安全な住まい 方への転換	確実に実施できる	各施工者に判断が委ねられている

2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

8

<1> 地域の「合意形成」に関するこれまでの経緯

【現在の住民WGでの説明内容】



2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

9

<1> 地域の「合意形成」に関するこれまでの経緯

【議会・委員会での答弁】

- 平成25年9月議会で条例案を提案。浸水警戒区域指定の前に「水害に強い地域づくり計画」が先立つこと、計画はじっくりと議論し策定することを知事答弁で表明。
- 平成25年10月の政策・土木交通常任委員会で、土木交通部長が、「水害に強い地域づくり計画」の策定に地域の合意形成が必要なことを表明。
- 平成25年11月議会において、知事が「地域の皆さんの合意のもと、まちづくりの中で水害に強い地域づくり計画を策定」とする表現で答弁を行う。
- 条例上の罰則を当面適用しない理由として、「地域の皆さんの合意のもと決めたルール（水害に強い地域づくり計画）なので、罰則が適用されるケースが生じることは考えにくい」と説明。ただ、勝手にルールを破り開発を行うなど、相当悪質なケースの場合は適用させる可能性があるとしている（条例解説より）。

2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

10

<1> 地域の「合意形成」に関するこれまでの経緯

【条例制定時の地域住民への説明内容】

- 平成25年10月～平成26年2月にわたって、3m以上の浸水が予想される集落において、知事や土木交通部長が出席して、「滋賀県流域治水の推進に関する条例案」に係る地元説明会を実施。
- 浸水警戒区域の指定についての質疑応答等において、知事や部長が次のような回答をしている。
「県は強制的に区域指定するものではない。」
「余計なお世話というご意見なら区域指定はできない。」

2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

11

<1> 地域の「合意形成」に関するこれまでの経緯

【流域治水条例の解説】

第13条（浸水警戒区域の指定等）

（浸水警戒区域の指定等）

- 第13条 知事は、200年につき1回の割合で発生するものと予想される降雨が生じた場合における想定浸水深を踏まえ、浸水が発生した場合には建築物が浸水し、県民の生命または身体に著しい被害を生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の建築物の建築の制限をすべきものを浸水警戒区域として指定することができる。
- 前項の規定による指定は、当該指定の区域および想定水位（前項に規定する想定浸水深に係る水位であって、建築物の建築の制限の基準となるべきものをいう。以下同じ。）を明らかにしてするものとする。
 - 知事は、第1項の規定による指定をしようとするときは、あらかじめ、規則で定めるところにより、その旨を公告し、当該指定の案を当該公告の日から起算して2週間公衆の縦覧に供しなければならない。
 - 前項の規定による公告があったときは、指定をしようとする区域の住民および利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された指定の案について、知事に意見書を提出することができる。
 - 知事は、第1項の規定による指定をしようとするときは、あらかじめ、前項の規定により提出された意見書の写しを添えて、関係市町の長および滋賀県流域治水推進審議会の意見を聴かななければならない。
 - 知事は、第1項の規定による指定をするときは、規則で定めるところにより、その旨ならびに当該指定の区域および想定水位を告示しなければならない。
 - 第1項の規定による指定は、前項の規定による告示によってその効力を生ずる。
 - 第2項から前項までの規定は、浸水警戒区域の変更および指定の解除について準用する。
 - 浸水警戒区域は、建築基準法第39条第1項の規定による災害危険区域とする。

第13条第3項・第4項

第3項および第4項では、浸水警戒区域の指定に当たっては、県は浸水警戒区域の案を作成し、2週間の公告縦覧を行い、住民や利害関係人に対し意見書の提出を求めます。浸水警戒区域においては、建築物の建築に一定の制限がかかるものであることから、利害関係者に対し、区域指定の案に対する意見書提出の機会を保障するものです。

区域指定の手続の流れは、「水害に強い地域づくり協議会」において浸水警戒区域を指定することや地域における安全な住まい方を定めた水害に強い地域づくり計画について合意形成を図った後に行うものですが、第3項および第4項による公告縦覧および意見書の提出の手続により、水害リスクや浸水警戒区域における建築制限の内容を十分周知し、理解を求めることにもつながるものです。

2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

12

<1> 地域の「合意形成」に関するこれまでの経緯

【流域治水条例の解説】

第33条（水害に強い地域づくり協議会）

（水害に強い地域づくり協議会）

- 第33条 県、関係行政機関および地域住民は、第13条第1項に規定する浸水警戒区域の指定に関する事項その他の地域における浸水被害の回避または軽減に関し必要な対策に関する事項について協議するため、水害に強い地域づくり協議会を組織することができる。

【解説】

「水害に強い地域づくり協議会」は、地域住民、県、国、市町、学識経験者等が協働して、流域治水政策を推進するための組織であり、水害を着実に回避・軽減するため地域の特性に応じた対応策を取りまとめた「水害に強い地域づくり計画」を策定していきます。

この協議会は、本条例に基づく浸水警戒区域の区域指定を行うにあたっての前提となる地域の合意形成を図る大変重要な議論の場となります。

「水害に強い地域づくり計画」の策定に当たっては、まず、対象地域の住民、関係市町、県、学識者などで組織した協議会のワーキングを活用し、その中で、①県が行う河川整備の内容や、②地域の避難計画に加えて、③地先の安全度マップに基づく区域指定の考え方と指定方法、④改築時の嵩上げなどの耐水化手法、⑤避難場所の設置計画など、安全な住まい方のルールについて議論を重ね、合意形成を図ります。

条例第13条の規定による浸水警戒区域の指定は、このような地域の合意形成の下で策定された「水害に強い地域づくり計画」に基づいて行うこととなります。

具体的な手続は、条例第13条に規定するとおり、区域指定の案を県が作成し、公告と縦覧を行い、さらに、市町長および「滋賀県流域治水推進審議会」の意見を聴いた上で、区域図と区域内の想定水位を告示することによって区域指定は完了します。

条例上は、本協議会は「水害に強い地域づくり計画」の策定を当面の使命としていますが、区域指定に向けた検討に限らず、水害リスクに応じて各地域で展開される水害に強い地域づくりが、自助・共助の下で着実に実現し、継承され、実際に水害が起きた時に命を守る仕組みが発動されるよう、住民目線でフォローアップしていく使命も担う組織となります。

2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

13

<2> 土砂災害警戒区域指定と浸水警戒区域の指定

	土砂災害警戒区域	浸水警戒区域
関係法令等	土砂災害防止法	滋賀県流域治水の推進に関する条例
指定する者	都道府県知事	滋賀県知事
指定前の法律および条例上の手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎調査後、速やかに結果を公表 ・市町村長の意見を聴取 	<ul style="list-style-type: none"> ・公告縦覧時に住民や利害関係者が意見書を提出できる ・市町長の意見を聴取 ・滋賀県流域治水推進審議会の意見を聴取
避難体制の整備	指定後に市町による警戒避難体制整備の実施を規定	条例や条例規則に具体の規定なし
指定までの地域との現状	<ul style="list-style-type: none"> ・周辺居住者を対象にしてオープンハウスや希望者への説明を実施（方法は市町や自治会と相談） 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難計画や安全な住まい方のルール作成のために、県が費用を負担し、市と連携して、自治会活動にあわせた取組を4～5年かけて実施した後に「水害に強い地域づくり計画」を策定 ・浸水警戒区域関係者を登記簿謄本調査により抽出し、条例上の手続きに入る前からオープンハウス等の場で説明。

2. 地域の「合意形成」に対する経緯と県の考え方

14

<3> 地域の「合意形成」に対する県の考え方

- 条例制定時の経緯を踏まえ、現時点では次の2点を踏襲したいと考えている。

 - ① 浸水警戒区域指定の前に「水害に強い地域づくり計画」を策定すること
 - ② 「水害に強い地域づくり計画」の策定には地域の合意形成が必要であること
- 平成25年度の条例制定時、「流域治水」は「河川整備をおろそかにし県民に負担を強いる」と誤解され、多くの重点地区住民の信用を失っていた。条例制定後の6年間、各地区に対し丁寧な説明や対話を粘り強く続けること、またハード整備への対応を目に見える形で進めることで、ようやく多くの地区で信頼関係を築くことができていることから、今後もこの状況を維持したいと考えている。
- その上で、本部会においてはどのような地域の「合意形成」が適当であるかについて議論いただきたいと考えている。

3. 浸水警戒区域指定の課題と問題点

15

<1> 取組実施後に生じた課題

【課題①】

自治会を取組の相手方としていることから、特に「そなえる」対策の事業については、自治会スケジュールにあわせた進捗となっている。このため、浸水警戒区域指定までの11段階の取組を行うのに相当な時間がかかっている（おおむね5年）。

【課題②】

モデル地区（村居田、黄瀬）では、地元の意向により自治会総会で区域指定の是非を諮られたことから、他の自治会においても自治会の了承（全会一致）を得ることが地域の合意形成と認識されるところとなっている。

3. 浸水警戒区域指定の課題と問題点

16

<2> 取組に時間を要していることに対する問題

【問題1】

浸水警戒区域対象地において、県として安全性を確認しないまま新規家屋が建築されている。（R2.7時点で確認できた新規家屋24軒）

【問題2】

浸水警戒区域指定が未指定であるため、増改築等があっても嵩上げ支援制度を適用できなかった事例がある（黄瀬1軒）。

3. 浸水警戒区域指定の課題と問題点

17

<3> 条例制定後の社会情勢変化

- ▶ 平成30年7月豪雨や令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨等、浸水害による犠牲者が増加している。
- ▶ 国土交通省においては、「水防災意識社会」の再構築を進めてきたが、この取組をあらゆる関係者が協働して治水対策を実施する「流域治水」へ転換する。国の「流域治水」では、水害リスクの高い区域での安全な住まい方や水害リスクの低い区域への移転などを進めようとしている。
- ▶ 都市再生特別措置法等の改正において、災害危険区域を立地適正化計画の居住誘導区域から原則除外し、自己業務用施設の開発を原則禁止した。（R2.6）
- ▶ 宅地建物取引業法施行規則の改定により、市町の水害ハザードマップが重要事項説明となった。（R2.8）

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

18

【提案の前に】

- ▶ 問題1、2について、確実に速効性のあるそれぞれの解決策はあります。しかし、その解決策を実施した場合、別の問題が発生します。
- ▶ そこで、今回県からは、一定時間はかかりますが、問題1、2の両方を満たすような案を提案します。

現在発生している問題	解決策	解決策実施後に起こること	発生する問題
【問題1】 浸水警戒区域対象地内に安全性を確認しない新規家屋が建築されている	すみやかに浸水警戒区域を指定する	地域との合意形成を経て地域づくり計画を作成し、その後区域指定すると重点地区に対して説明してきたことから、信頼関係が損なわれる	重点地区での避難体制確立など「そなえる」対策が継続できなくなる
【問題2】 浸水警戒区域対象地において、嵩上げ支援制度を適用できない家屋がある		浸水警戒区域対象地を公表し、公表したエリア内で支援制度を適用できるようにする	現居住者にとって浸水警戒区域を指定する必要性が低くなり、区域指定に対する地域の合意形成が難しくなる可能性が高くなる

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

19

【提案1】 区域指定の迅速化

【提案1-1】 「重点地区取組アクションプラン」を作成

- ★地区をグループ分けし効率的に取組を実施
- ★取組のスピードアップと指定後のフォローアップ

【提案1-2】 「安全な住まい方が特に必要なエリア」の公表

- ★生命または身体に著しい被害を生じるおそれがあると予測される浸水エリアを公表

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

20

【提案1-1】 「重点地区取組アクションプラン」を作成

★地区をグループ分けし効率的に取組を実施

従前		グループの特徴	迅速化に向けた取組内容	地区数	小計
50地区	A	・令和2年度までに区域指定予定	これまでどおりの指定手続きを進める	10	41
	B	・区域内に既存住宅あるか、開発の可能性ある ・家屋ごとに安全な住まい方を実現できる(宅地嵩上げ)	【手法②】により効率的に取組を進め、令和4年度までの区域指定を目指す。指定後も必要に応じ取組を継続実施。	20 +黄瀬(残区域)	
	C	・区域内に既存住宅が多数ある ・区域全体で想定浸水深が深く、避難場所整備等の実施でないと、安全な住まい方が実現できない	市や地元と調整を重ね、地区全体で避難場所整備を含めた避難計画を取りまとめた後、浸水警戒区域を指定する。	11	
	D	・河川整備等で区域が縮小し、既存住宅が対象から外れた	当面そなえる対策のみを実施する。	6	
				47※	

※自治会など取組単位の実態を踏まえ、従前の50地区から3地区減少。

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

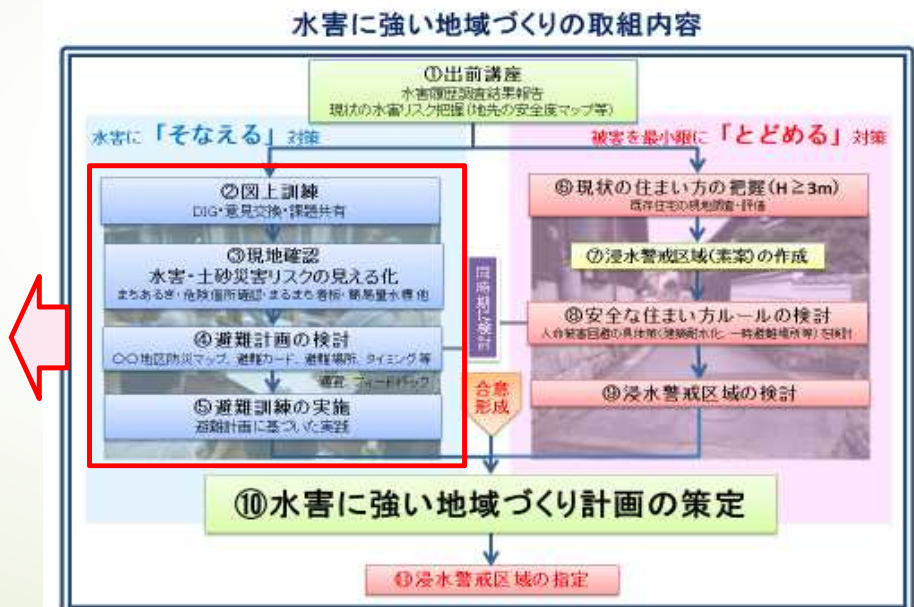
【提案1-1】「重点地区取組アクションプラン」を作成
 ★地区をグループ分けし効率的に取組を実施

内容		R2	R3	R4
Aグループ (5地区、 既指定5地区)	浸水警戒区域指定の説明	■		
	協議会、縦覧、市町意見聴取、審議会		■	
	浸水警戒区域指定		■	
Bグループ (20地区、 黄瀬 (残区域))	効率的に「そなえる」取組を実施 (住民全体WG1~2回/年、役員WG2回程度/年)	■	■	
	浸水警戒区域指定の説明		■	
	協議会、縦覧、市町意見聴取、審議会		■	■
	浸水警戒区域指定		■	■
Cグループ (11地区)	避難場所整備を含めた避難計画の作成	■	■	
Dグループ (6地区)	「そなえる」対策を実施	■	■	

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

【提案1-1】「重点地区取組アクションプラン」を作成
 ★取組のスピードアップと指定後のフォローアップ

自治会活動（住民の多数参加）のスケジュールにも配慮しながら、役員との取組やオープン形式（複数地区合同での開催も検討）での説明会、ICTを活用した説明を増やすことで、全体の取組期間を短縮する。
 また、取組の内容については熟度を見直し、簡略化した取組については必要に応じ指定後も取組を継続することにより、成果を担保する。



4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

23

【提案1-1】「重点地区取組アクションプラン」を作成

★取組のスピードアップと指定後のフォローアップ

★住民全体WG
●役員WG

標準的な取組内容		1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	
これまで	取組開始のための役員協議						
	そなえる	出前講座	★				
		図上訓練		★			
		まちあるき			★		
		避難計画の検討				★	
		避難カードの作成					★
		避難訓練					★
	避難計画の見直し					★	
	水害に強い地域づくり計画説明会					★	
	とどめる	区域指定の自治会説明会					★
区域指定の個別説明(個別訪問説明、OH)						★	
見直し案	取組開始のための役員協議						
	そなえる	出前講座	★				
		図上訓練		★			
		まちあるき		●			
		避難計画の検討		●			
		避難カードの作成			★		
		避難訓練				★	
	避難計画の見直し				●		
	水害に強い地域づくり計画説明会						
	とどめる	区域指定の自治会説明会				★	
区域指定の個別説明(合同OHやICTの利用)						■	

要請や熟度に応じ
フォローアップを
実施

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

24

【提案1-2】「安全な住まい方が特に必要なエリア」の公表

★生命または身体に著しい被害を生じるおそれがあると予測される浸水エリアを公表



安全な住まい方が特に必要なエリアであることを速やかに周知するため、家屋水没が予測される浸水エリア（重点地区以外の既存家屋や開発の可能性がないエリアも含む）を公表する。関係者（地権者、不動産業者、市）に情報提供することで、安全な住まい方に対する検討や相談が必要であることを認識してもらうことができる。



イメージ図

(市町ごとに整理して、区域を明確にし、地先名を記載する予定)

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

25

【提案2】地域の「合意形成」手続きの手順を整理する

★地域の「合意形成」手続き手順（案）★

1. 自治会単位の説明会、関係地権者全員を対象としたオープンハウス形式や個別訪問、水害に強い地域づくり協議会などで、説明を尽くし、説明を聞く機会や意見を言える機会を十分確保する。
2. 公告縦覧時に住民や利害関係者からの意見提出を受け付ける。
3. 市町長の意見を聴取する。
4. 滋賀県流域治水推進審議会において、提出された意見に対する県の考え方等を示し、地域の「合意形成」の状況を確認した上で、県の提案する浸水警戒区域の指定について意見を聴取する。

4. 重点地区において安全な住まい方を早期に実現するための提案

提案内容	【問題1】 新規家屋建築 への影響	【問題2】 嵩上げ支援適用 への影響
【提案1】区域指定の迅速化		
【提案1-1】「重点地区取組アクションプラン」を作成 ★地区をグループ分けし効率的に取組を実施 ★取組のスピードアップと指定後のフォローアップ	安全な住まい方を確認できる家屋が増える	支援制度を適用できる家屋が増える
【提案1-2】「安全な住まい方が特に必要なエリア」の公表 ★生命または身体に著しい被害を生じるおそれがあると予測される浸水エリアを公表	新規建築者への周知が可能となる	—
【提案2】地域の「合意形成」手続きの手順を整理		
★地域の「合意形成」手続き手順（案）★ 1. 自治会単位の説明会、関係地権者全員を対象としたオープンハウス形式や個別訪問、水害に強い地域づくり協議会などで、説明を尽くし、説明を聞く機会や意見を言える機会を十分確保する。 2. 公告縦覧時に住民や利害関係者からの意見提出を受け付ける。 3. 市町長の意見を聴取する。 4. 滋賀県流域治水推進審議会において、提出された意見に対する県の考え方等を示し、地域の「合意形成」の状況を確認した上で、県の提案する浸水警戒区域の指定について意見を聴取する。	迅速に指定できる地区が増え、安全な住まい方を確認できる家屋が増える	迅速に指定できる地区が増え、支援制度を適用できる家屋が増える

今後の予定

- 本日いただいた意見を反映させ、本部会としてとりまとめていただく「重点地区における取組のあり方について（提言）（案）」を作成。
- 第2回「重点地区における取組のあり方検討部会」は11月中旬に開催予定。提言（案）についてご審議いただく。次回もWeb会議での参加が可能な形で開催予定。