

第12回 滋賀県流域治水推進審議会 議事録

1. 開催日時 令和5年8月25日（金）15:00～17:00
2. 開催場所 滋賀県危機管理センター災害対策室2、3およびWeb会議併用

3. 出席者

流域治水推進審議会委員

上田委員、植平委員、大村委員、菊池委員、北井委員、多々納委員（会長）、中川委員、林委員、山崎委員、山下委員

事務局

土木交通部流域政策局流域治水政策室

4. 内容

「滋賀県流域治水の推進に関する条例」に基づく取組の検証について（意見聴取）

<配布資料>

議事次第、委員名簿、配席図、条例および施行規則（抜粋）

資料1：「滋賀県流域治水の推進に関する条例」に基づく取組の検証について

資料2：①条例に基づく取組と社会情勢の変化との整合性について

資料3：②本県の独自取組について

資料4：③新たに取り組むべき課題について

参考資料1：滋賀県流域治水の推進に関する条例と社会情勢の変化

参考資料2：滋賀県流域治水の推進に関する条例制定以降の施策の実施状況とりまとめ

5. 議事

「滋賀県流域治水の推進に関する条例」に基づく取組の検証について（意見聴取）

事務局より議事内容について説明

<議事内容>

事務局) 最初に欠席の委員2名から事前に意見をいただいているので、そちらを紹介したい。

まず一人目の委員のご意見である。

近年では「内水氾濫」の脅威も報道されるようになっており、内水氾濫はどこでも起きる危険性がある。都市部でも起こる危険性はある、ということを知民に意識してもらうために、説明の際にはこの言葉を使用してもよいのではないかと。

「Tランク河川」という言葉の理解が難しい、イメージが付きにくい。他の用語でも同様だが、このような場合は、イラストがあるとわかりやすいので、県民に配布するような報告書にはイラストがあるとよい。

「土砂や流木の影響」については、特に細い支川や水路上部の整備が必要であり、

これから国で本格的に検討される森林環境税の使途として予算化されるとよいと思う。

想定される浸水被害への防災・減災対策としては、かなり高度なものとなっており、今できる範囲では十分である。

続いて二人目の委員のご意見である。

日本には立地規制の概念がなく、土地の所有権が強く、個々の土地利用が地域環境の価値を構成するという考え方を共有することが困難な状況にある。

人口減少に対し土地利用を計画的にコンパクト化することは難しい計画課題であり、現状では災害への対応（防災）が、社会システム（保険制度など：不動産市場の動きは不明）と連動させ、開発の立地規制につながる可能性をもつ。

立地適正化計画、都市計画の区域区分においても、私権に関わるため、広域や地域をどのようにしていくかを構想して計画を進めることへの社会的同意が難しい。そのなかで今はそれほどうまく機能していないが、防災の観点から立地や土地利用を評価することは、人口減少や地域経済のあり方に伴う土地利用需要の減退を、地域の縮退や移転誘導につなぐ動的な計画管理へとつなぐ可能性を有するのではないかと考えられる。

こうした観点から、まずは市町村を越える流域という計画単位と地域づくり協議会の扱う地域単位の間を水管理（河川区域の管理ではない）という2つのスケールの計画を連動させることを試行してきた強みを活かし、県と基礎自治体の計画レベルでの連携のあり方を防災の観点から計画部局と共同できることを期待する。

独自の考え方で先進的に取り組んできたことを評価する。

その上で、今後の条例対応を検討するにあたって

- ・気候変動による予測が難しい降雨（量と場所）の状況に対する河川管理の考え方（総合的な水管理と広域での情報共有）を再構築すること
- ・これまで地域づくり協議会で取り組んできた大きな浸水被害が想定される地域での対応で得た知見を広く適用できるプログラムとして組み立てることが必要ではないかと考える。

欠席の委員からのご意見は以上である。

会長) 内容が多岐にわたるので、ある程度区切りをつけて議論していきたい。
まず資料1について、内容についての意見や追加すべき論点があれば意見をいただきたい。

委員) これから条例の評価、検証をされることについて申し上げておきたいことがある。
資料2～4のような形で議論することは全くだめである。条例の前提となっている基本的な考え方をしっかり検証することが大事なのであって、基本的な考え方に基づいて条例が作られているのに、それをわざわざぶった切って一つ一つのパーツにしてパーツを見ても無意味である。

前文で触れているのは、何のために治水をするのか、何を守るために治水をする

のかということをお前提として明記しておく必要があるということで、目的として、1つは人の命を守ること、2つ目は生活再建が困難となる被害を回避することだった。したがって、県民の命を守るというところだけが強調した資料になっているが、2つ目の目的も最優先ではないが、条例制定の際の2本柱だった。そして、県民の命を守り、生活再建を妨げられないようにするには、河川からの氾濫というよりは、県民にとってどういう水害リスクがあるのかということをお前提にしないといけないのではないか、そのために滋賀県は独自に地先の安全度マップを自分たちで作りました。

地先の安全度を基に、命を守るために最優先に何をすべきかが浸水警戒区域であり、生活再建を困難にする被害を回避するための取組が土地利用規制であった。浸水リスクに基づく建築規制については、建築基準法の災害危険区域制度を活用できるということだった。あるいは、市街化の抑制については、都市計画の国の通達を利用できるということだった。

条例24条の市街化区域の新規編入については、都市計画のことではなく、地先の安全度に基づいて、床上浸水等のリスクに対する土地利用規制をどうするかということをお条例に盛り込んだ。これは都市計画の話ではない。条例24条で問題になったのは、浸水深が0.5mで床上浸水のところである。

このような基本的な考え方が、今耐えられるのか、変える必要があるのか、その部分の検証をしっかりとやってほしい。

一つ一つのパーツをお考えたところで、政策や条例はいわば有機体で一体としてできているので、バラバラのパーツをお組み立てて完成形になるわけではないということをお意識してほしい。

二つ目に、本日の議論から完全に抜けてしまっているが、基本方針から条例にするにあたり、特に議会、市町、地域から大きく問題とされたのは、既存の河川法に基づく河川整備だった。最終的には、既存の河川整備の枠組みはそのまま受け入れざるを得なかったために、もともとの条例案から現在の条例は細かい修正をした。

最近の国交省の取組も結局のところ、そこは変わっていない。つまり既存の河川整備の枠組みをお変えようとしていない。滋賀県としてそれでよいのか。

いつできるかわからない河川整備と、いつ来るかわからない水害と、最優先の目的として県民の命を守る、生活再建ができなくなる被害から守る、そのために何をするかという取組とを、どのように折り合いをつけていくのかが、条例制定時の一番大きな課題であった。

議会でお問われたのはまさにそこだった。国の動きも踏まえつつそういった基本的なことを抜きにして、重箱の隅をつつくような議論をしても意味がないと思う。条例の検証をされるということであれば、重箱の隅も大事でそれはそれで検討すればよいと思うが、より大事なのは、条例制定時の基本的な考え方を検証してほしい。

細かい話はいろいろあるが、まずは大前提の話をした。

資料が届いた時に、このようなクソみたいな資料を作っているのかと思っ
ていたところがあったので、申し上げておきたかった。

会長) 条例をベースにして本審議会の資料を作成しているが、その前に策定した基本方
針がどのようにできているか、さらに住民会議がどうだったか、そういうところ
から入れば、もう少し丁寧な理解が進むのかとは思う。

委員が条例より前の話をしたが、それよりもっと前の話をすると、住民会議の
時にもいろいろ話が出て、結局どうなったかという、滋賀県では当面の河川整
備の目標 10 年確率とかが完成するのに 200 年かかるといった資料が出てきて、こ
れを見た住民が待ってられないとなった。これは他の県でも同様だが。

こういった中で、県にしてほしいこと、自分たちができることである程度区分け
し、その中で最低限、県にお願いしたいことの中の一つが、水害リスクをきちん
と知らせてほしい、もう一つは、住民の命を守る取組や活動に必要な情報を提供
してほしい、ということだった。

そういったことをベースに基本方針はできている。

住民会議で議論になったことは、国の流域治水の方にも出ているが、水害は必ず
起きるということを忘れずに私たちができることをやっていきましょう、という
スタンスであり、住民会議の提言にも書かれている。

その観点でいくと最初から、明日起きるかもしれない大きな水害、それからでき
るのがいつになるかわからない河川整備、というものの背景の中で、こういった
ものが作られてきた背景があり、共有化されてきた。

水害リスクを出すので、どこが危ないのか、どういうことをしてはいけないのか、
規制などもあわせて考えてほしいといった議論もあったから、今の規制も含まれ
ている条例になっている。

これまでの経緯をきちんと書いた上で、どこができているのかできていないのか
…。理念だけを書いて説明することはできると思うのだが、前段を書くにしても
どれができているできていないという視点で進めたらよいのかどうか。経緯をま
とめることはできると思うし、どのような対策が含まれているかということも見
ることができるとは思うが、検証といった時に何が問題なのか、何を改善すべ
きかといった時に、どういった内容で議論を進めていったらいいのか。

委員) 条例の検証というのであれば、何を目的にして何のためにそれぞれの規定、規定
群、仕組みがおかれているのか、あるいは根拠は何なのか、どういう根拠に基づ
いてこういう数字になっているのか、そういう部分の整理なしには、委員が 9 月
から多くが交代した時に全然わからないのではないか。その上で、どこまでがで
きたのかという話かと思う。

というか条例を検証しても仕方ない。条例の前提となっているところの話をしな
いといけない。

会長) そのあたりは滋賀県も同じ思いだとは思う。

委員) 条例だけをあれこれいじっても仕方ない。

特に資料 4 が典型だが、ここにあがっている項目は、できるかどうかやるかどうか

かであって、条例の目的からしてこういうことをしないとイケないとなった時に、やれるかやれないかということである。

あるいは、それがどれだけ優先的なのか、どのくらい重要なのか、そういう議論をした上で、では条例に位置付けようかという話になるだけ。あるいは、条例に位置づける必要はないが、取組としてやろうかということになる。

条例にあるかないかではなく、実施する必要があるか、どこまで実施できているか、どのくらい優先的に実施する必要があるのか、どれくらい重要なのか、合理的な根拠をもって積極的に実施が可能か、そういう観点で話をするのが検証だと思う。

その上で、条例に記載するかどうかということになる。条例に記載がないから何かしないといけないというわけではない。条例に位置付けられていないが、県が大事だと思っている項目が資料4なのではないか。

どういう意味で重要なのか、大事だと思っているのかを、しっかり議論すればよいと思う。

会長) 今の話をまとめると、資料4の項目については、基本方針策定時に議論に出ており、大事な内容だが条例には位置付けられていない。したがって、条例に位置付けた方がよいという議論になれば、条例の改正等、次のアクションにつなげていくということなのかと思う。

委員) 資料の内容については、1つ1つこういう議論をした方がよいのではないかという意見はあるが、それを今話すときりがない。

とても条例の記載と社会変化が対応しているという話だが、はたして本当に対応しているのか。自分是对応していないと思っている。

国は「水防災意識社会」を目指すとしているが、これは治水の目的になっているのか。何のために「施設では防ぎきれない大洪水」が発生するからそれに対して何をしないといけないのか。何を守るために治水をするのかを示している部分と対応しているのか。そういった議論をしてもらったらよい。

例えば、防災・減災という言葉をちりばめようということになったら、そうすればよい。

会長) 資料2の議論は理解するとして、滋賀県が治水の目的としている「人命を守る」とか「甚大な被害を回避する」ということの前提として、計画規模を超えるような洪水に対する…

委員) それは違うと思う。河川等の流水を流下させる能力と言った時に、計画洪水ではない。現状ではないか。

読み方は両方できる。前の段落との絡みもあるが、さっき申し上げたとおり、河川整備計画等との関係もあり、あいまいにしたと思う。

つまり現状ないけど、整備後に整備規模を超えるといういわゆる「超過洪水」という理解が一つ。もう一つは今どれだけ流せるのかといった両方の理解ができる。

会長) それは現状である。

委員) それはどういった趣旨なのかということを知ると、ぼやかしてあるといった答え

- だったような記憶があるが、ここについてはあいまいである。
- 会長) 河川整備というのは、計画規模までを考える。今までは計画規模以下のことだけを考えていたのが、国の方もだんだん変わってきていて、計画規模を超えるものも対象にしているということを資料に記載されているのだと思う。
そういう意味では、滋賀県でも現状の能力を超える、それには計画規模よりも大きい規模も対象に入っている。
- 委員) それは単純化すれば、「あらゆる洪水」に対してという言葉の言いかえだと理解している。
- 会長) 河川整備ということになるとそれこそ責任の話になってしまう。寝屋川水害訴訟等での議論の中で、超過洪水も含めた責任を明記する形にするかどうかというのは、条例制定当時で言えば、大きく踏み込んだトライアルだったと言える。そういう意味で、あいまいな記載になっているのかもしれない。
- 委員) そうではなく、前文で大事なのは、「超過洪水」の話というよりも、県民の生命を守り、生活再建を困難にさせる甚大な被害を防ぐという2点が流域治水の目的である。流域治水というのは、人命を守り生活を守るためにする、これをはっきりさせるのが前文の一番大きなポイントではないのか。
これについては、前嘉田知事の考え方を強く反映していたと思う。
流域治水の目的である人命を守るためにどうするんだ、という風に条例を組み立てていった。
そういう話と、国の動きを対照しても、比べようがないということを言いたい。
- 会長) 国の方が「水防災意識社会」と謳っているが、このことは基本的には人命を守り、甚大な被害を防ぐ、したがって、国の施策においても目標や目的は共有されていると思う。
とはいえ、条例の方がこのような目的を掲げ進めているわけであり、その精神を忘れないようにして、全体の施策を評価した方がよいということかと思う。
- 委員) 検証するなら、「県民の生命を守り、甚大な被害を回避する」とか、「自助、共助、公助一体で」とかいった部分がそれでいいのかということを議論したらよい。
そもそも論から議論したらよい。
基本的考え方を議論するというのであれば、そもそもこのような考え方で作っているが、これでよかったのか、あるいは微修正した方がよいか、という議論をしてほしい。
明日どんな洪水が起きるかわからないが、県民の命は最優先で守る、そのために何をする、という考え方で条例や政策を作っているが、現時点でみてそれでいいのか、という議論をすべきということであれば、議論はしたらよいと思う。
ただ、国の方が使っている「水防災意識社会」という言葉に中身があるとは思わないが、こういった言葉を使っているからという形で議論しても仕方ない。
逆に国が「水防災意識社会」という言葉を使っているが、中身が何なのか、何を狙っていて、何を目的にしているのか、ということ踏まえた上で、それを取り込みたいという議論をするのであれば、そうすればよい。

浸水リスク図についても、なぜ浸水リスク図を作ったのかといたら、河川からの洪水の話ではなく、住民がどういったリスクを負うのかという話が大事だと、だから地先の安全度マップのような浸水リスク図を作った。それが現時点でもそれでよいのかという議論をしてほしい。

国の想定最大規模の浸水想定区域図が、流域治水の目的に照らして適しているのか、国にあわせたらよいのかという議論をしてほしい。

事務局) 委員がおっしゃっているのは、細かい議論に入る前に、滋賀の流域治水の目的が現時点でどうかということを中心に議論すべきということと理解した。

本来なら、それがまず最初にくるべきだが、全く触れられていないことに対してのご意見と理解したが、それでよかったか。

委員) もういい。

事務局) 国の施策と比べるといったことではなく、条例の目的そのものをそのままよいのかを本質的に議論すべきということか。

委員) 例えば、「都市計画における浸水リスクの考慮」という資料があるが、都市計画において浸水リスクを考慮するというところで条例 24 条の規制ができていないという理解をしている。

つまり、市街化を抑制する、土地利用を抑制するといった時に、県庁の中でも様々な調整があったようだが、国の通達や施行令があることで、都市計画部局と調整がついたとのことだった。

しかし、もともとの意図は、独自条例での規制ということも含めてどうかといった議論をしていたし、なぜ市街化を抑制しないといけないかというと、前文の目的に照らして（高頻度の洪水で）床上浸水のリスクがあるところは一定土地利用規制をする必要があるということから出てきた話である。

その話の中で、都市計画法の市街化区域の区域区分の話を使えた、それなら都市計画と折り合えた、という話である。その上で、条例制定 10 年で今ならもっと強く出られるのか、水害リスクに対する土地利用規制について、もっと踏み込めるのだろうか、という風に考えてほしいということである。

生活再建を困難にするような水害リスクを回避するために土地利用規制するには、どういう基準でどういうエリアにどういう規制をかけたらいいのだろうという風に考えるべきである。

どこまで組織間調整ができるかに取り組むべきである。

委員) 所用がありここで退席したい。

会長) 一言どうぞ。

委員) 長い間ありがとうございました。

事務局) 本日の議論の内容について一言どうぞ。

委員) 内容についてわからない部分もあるが、今回参加して考え方がいろいろ変わってきたと感じている。失礼します。

会長) ありがとうございました。

さて、趣旨に照らして施策がどうか、もう少しきちんと見ていった方がいいとい

う議論だと思うが、見出しの付け方がどうかということも議論があると思う。都市計画で使える手法でいうとこれだろうという仕分けをしてもらっていると思っ
ていて、生活再建を困難にする被害を予防することに貢献しているのに適切な水
準であるのかという観点で議論すべきだという指摘かと思う。また、今、追加的
な制度が様々できてきている中で、よりこうできるのではないか、こういった施
策は必要とか必要ないといった議論があるだろうということかと思う。
他の委員からも意見をいただきたいが、時間もあまりないので、個別に意見を
もらうのではなく、全体でいきたい。ここだけ言いたいとか、そういったことにつ
いて、各委員からご意見をいただきたいと思う。

委員) 詳細な内容になってしまうかもしれない、本日の議論の経過を考えると意見しにく
い。

会長) 流域治水の目的に沿って考えた時に、これだけは実施してほしいということだけ
が、条例に入っていると理解しているが、県民の命を守ることに貢献したが、
生活再建を避けることまでは到底できていないとか、ここが十分でないといった
ご意見があると思うので、その点に絞ってご意見を聞くということではいかか。
流域治水の目的に従ってどういう課題が残っているとか、これはいいがこれはだ
めだとか、といったことについて。

委員) 先ほどからの議論でもっともだと思うのは、河川整備計画というのは当面の20年、
最終目標の河川整備基本方針まで完了するのに100年くらいかかる。例えば、木
津川は当面の整備目標が1/25か1/30くらい。このような中で、県民の命を守り、
甚大な被害を回避するために、どうするか考えた時に、自分の住んでいるとこ
ろは全く答えがない。そういう意味で、滋賀県の取組は評価している。
整備計画がなかなか進まない中でリスク情報を出し、自分の住まい方を考えてく
ださいと、それからこういう支援もありますとって取組をするので、土地利用
規制や住まい方への制限がかかる浸水警戒区域の指定に協力をお願いしますとし
ている。

このことは滋賀県が流域治水と言って実施してきた取組の中でも他では実施して
いない、大変大事な取組だと思う。その中でも理解が進まず区域が設定できな
いところもあるが、今後は積極的に取組に協力してくれた人たちの情報を、非協力的
な地区の人にも共有していくような議論をしてほしい。うまくいっているところ
とそうでないところの状況を精査していけば、非協力的な地区の協力も得やす
いのではないか。

区域指定に反対される方の気持ちもよくわかるが、河川整備が進まない中で命を
守る、甚大な被害を回避するためには、最低限取組まないといけないものなの
だということで膝を突き合わせて話し合っていたきたい。

国の目指す流域治水も参考にしてもう一つ言うと、「県民の命を守る」というのは
当然なのだが、下流の人たちへの貢献みたいなものをここに入れてもいいのでは
ないか。

滋賀県の人々が反発するのは、滋賀県がこれだけ流域治水を頑張っているのに、大

阪からサンキューと言ってもらえない。流域治水というのは、「流域」である。滋賀県は淀川流域の中の一つ。下流の京都や大阪は滋賀県のおんぶにだっこ。

したがって、県民の命を守ると書いてあるが、実はこれは下流の人たちへの貢献もあるというのを、書きにくいがそういった意識を県民にもっていただいて、そうすることで、下流の人たちもそうなんだと、流域治水をやってもらっているおかげで、洪水のピークカットになっていて治水安全度をあげることに繋がっているということを理解してもらおう。

滋賀県だけがというと下流の人たちの理解も得にくいので、「県民の命を守る」ということの裏には、実は下流の人たちの命にも貢献しているということで、取り組んでほしい。

会長) 難しい注文が入ってきたが、承知した。

例えば、琵琶湖周辺の森林の保全とか流出を減らすといったことは、滋賀県に住んでいる人の命を守るといった観点ではあまり力を入れていなかったが、そういったところをもっと強調してもよいという風に理解したらよいか。

気候変動が進むと渇水の発生率がかなり増え、琵琶湖の水位が低水位になる頻度が高まる時に、森林管理などで緩和できるのであれば、流域全体で取り組んでいく。今後、気候変動も入れていくとすれば、そういったことも重要だと思った。

県民の命を守るといって「地先の安全度」を出したのはいいとして、甚大な被害を防ぐという中で、すぐに安全に住むってことができればいいのだが、それはただ規制かけているだけとなっているのが国の流域治水、滋賀県の場合は、少しだが嵩上げ支援がある。ただ、国の方にも施策があって、水防災事業に指定できたら、そこでは地域全体の嵩上げをしたり、輪中堤を作ったりといったことができるのだが、以前はその事業は水害を受けた地域でしか実施しない、災害危険区域に指定しないといけないということがあって、滋賀県での実施は難しいということだったが、特定都市河川法が改正され、そういったことが実施しやすくなっているというのはある。何が言いたいかということ、生活再建が難しくなるようなリスクを減らすための手段が少ないと思う。

もっとこんなことがあったらより安全に過ごせるとか、住民のニーズはもっとこんなことがあるとか、あると思う。今の仕組みに加えて、もっと必要な取組があれば教えてほしい。

委員) 住民会議の時から参加している。なぜ住民会議に参加したかということ、昭和28年の水害にあわれた方へのヒアリングを重ねていって、その結果を地域の住民や子供に、水害は起きるんだということを、自分事に捉えてもらい、水害への備えをしてもらうことを啓発するような取組や、地域を歩いてマップを作成したりしていた。その中で、水害が起きるといことが身近にはないということと、心構えができていて水害への備えができるなど状況の捉え方が変わってくるということを感じた。

浸水警戒区域については、指定されると開発の制限等がかかるので、地域からは

反対の意見が出てくるのはよくわかるが、指定の枠組みがあるのになかなか進まなかったり、難しい地域の指定が残っていくというのは大きな課題だと感じている。

一方、指定した地域では、各戸の避難のタイムラインまで作成するといった地域に入り込んだ取組が進んでおり、実際に水害にあった時にどうしたらよいかを自分化でき、考えることができる人が増えていると感じている。取り組んでいる一歩一歩がとても素晴らしい活動だと思っている。

こういった取組が区域指定の地域以外にも広がったらいいと思うし、指定が難しい地域の人も早く自分事にできればいいと思う。

会長) 浸水警戒区域指定が我がごとにするにつながついている。それが非常に評価できるポイントだろう。それに対して、指定と関係のない地域に対してそういったことはなされていないが、それでよいのかという議論である。

委員) 条例制定当時の立法事実に基づいて制定された条例だが、社会情勢が変化し、立法事実が変化している可能性がある。資料2には、制定当時立法事実がなかった、新しくできた部分で対応しないといけない部分だと思う。この部分について、今の条例で対応できるのか、改正しないといけないのか、ということを考えてもらいたいと思っている。

会長) 今のご意見に関して、変化した部分に対して、条例に組み込んでいかないといけないのか、事務局はどのような見立てか。

事務局) 条例制定以降に法律で規定された事項と条例の内容に問題ないかを検証していくと考えている。本日は進め方を確認してもらっているが、次回の審議会からは、条例と現行法との整合について詳細に確認していきたいと考えている。今のところは、条例制定以降の立法事実と条例に大きな齟齬はないと感じている。

会長) 強いて言えば、国の施策には気候変動を踏まえというところが入っているが、条例には気候変動は位置付けていないということがある。

国の方は令和4年には、水害リスクマップを作成することになり、高頻度降雨に対するリスク評価もしている。ただ、滋賀県と違うのは、地先の安全度マップは、用水路などの氾濫も入っているが、国の方は河川だけなので、そういう観点でいうと滋賀県の方が進んでいる。

滋賀の流域治水は、そこに住んでいる人にとってのリスクを対象にするので、滋賀県での実施方法の方が正しい。ただ、マップを作成するにあたって、テクニカルな解析手法については、改善が必要になるということもある。

委員) 10年という長い年月の中で心に思っていたことを正直にお話したい。
自分は保全生態学という分野に身を置き、生物多様性保全をテーマに活動してきたので、氾濫原は生き物にとって大切であるということ必ず習う。氾濫原が多様性を育んできたということを強く言われる。
一方で、暮らしていくことを考えると、暴れる川というのは非常に難しい存在で、自分たちの命をどうやって守っていくのかということに直結してくるという中で、流域治水という議論はもちろん私たちの命をどうやって守っていくのか、末代ま

で安心して暮らしていくのか、という話になるが、環境審議会など別の会議では、その中で整備が進めば進むほど、失われていく生物多様性が大切だという話がある。

国の方ではグリーンインフラという概念が進んできている。直近の住まいをどう守るのかという議論も大切だが、本来自然環境が有していた涵養の機能、あるいはある程度の自然の変動を受け入れていけるような耐性だとか、気候変動への対応だとか、環境保全、グリーンインフラの概念がうまく重なり合って、施策がいい形で県民にとって受け継がれていくような形で反映されるといいと思っている。特に10年前にはグリーンインフラの概念がなかったと思うが、ここ数年大きくクローズアップされてきているし、滋賀県はそういった底力が強い地域だと思うので、そこもしっかり一つの機能として受け止めながら、次の施策の中で力を発揮する存在としての分析をして重ね合わせていただければと思う。

会長) もっと積極的にグリーンインフラを位置づけられないかというご意見だったかと思う。

委員) 本審議会に参加した当初は、それまでの経緯等がわからず参加していたので、それまで参加していた人の話についていけず、聞くことに徹していた。

結局のところは、県民の生命を守り、甚大な被害を回避するということにつきるとは思うが、一県民目線で見ると、居住学区の行事で砂防林の植樹に参加したことがあるが、その場所と同じ場所かは不明だが、新名神の工事实施のため樹木が切られ山が真っ白になっていた。仕方ないとはいえ、せっかく植えたのに伐採しており、以前から住んでいる住民は水の流れ方が変わったと言っていて、実際用水路に非常に多い水が流れてきたりする。素人ながら、山の力はすごいのではないかと感じており、森林を国や県が購入したらどうかと思ったりもする。森林は水害を防ぐのではないかと感じている。

また、洗堰があることで、大阪で洪水が起きていないと思っており、知らず知らずのうちに流域治水を実感している。

今後、これから重点地区の取組に入っていく地域もあるが、専門的な立場で申し上げれば、浸水警戒区域に指定されると地価が下がるのではないかという意見も多いと思うが、急に下がることはないし、建築規制にあった嵩上げ等が基準に基づいて実施されており、建築自体は可能であることが世間に周知されれば、それなりに区域指定は進んでいくのではないか。そのあたりをきちんと説明すればよい。

そもそも売る気がなければ固定資産税が安いので地価は安い方がよい。したがって、そこは大きな問題ではないと思っている。今後区域指定業務でそのような意見が出れば、こういった説明をしてもらえればよい。

先ほど都市計画の話が出ていたが、資料2の4ページの災害イエローゾーンの話だと思うが、都市計画法第34条第11号の規定において、市街化調整区域内で開発が可能なエリア指定されていたが、浸水リスクが3m以上のエリアを市が11号エリアから除外している。

自分が関わった業務で、1つの住宅団地でこれまでは11号エリアに指定されていたのが、3m以上の浸水リスクが予想されている場所を一律で除外したため、同じ住宅団地なのにくりぬかれたような指定になってしまっており、再建築不可となっている。このように規定を一律で規制していったら、住民の生活になじむのかと疑問に思った。

委員) 浸水のイエローゾーンは建築規制がかからないはずだが。

事務局) 先ほどお話のあったのは、都市計画法第34条第11号の話であり、市街化調整区域内でも開発ができるエリアを指定している関係である。これまでは、浸水リスクは市街化調整区域の開発に関係なかったのだが、令和2年の都市計画法の改正により、想定最大規模の洪水浸水想定区域で浸水深3m以上が予想されているエリアは、指定エリアから除外する必要があるのだが、その作業をするときに一様に3m以上の範囲を除外したため、土地利用とあっていない状況での除外になってしまっていると思われる。

この除外作業やエリアの指定については、市の都市計画部局が作業している。最近、この関係で当室へも複数相談があり、現状地盤で3m以上の浸水が予測されるエリアなのかどうなのかといったことを、市と調整することもあるので、あまりにもいびつな形での指定であれば、当室に相談にきていただければ、市と調整は可能である。

委員) 細かい話になってしまったが、疑問に思っていたので発言させてもらった。

会長) 市街化調整区域内での話ですね。

事務局) はい。

委員) 国としては、部分的な除外というよりは、まとめて除外して、市街化調整区域のベースに戻す方の動きかと思うが、市町からするとそのようなことはできないということで、難しい取り扱いになっているのだと思う。

委員) 条例ができて10年目ということで、10年前の平成25年は8月に気象庁が気象業務法を改正し、特別警報を作った。その3週間後に、滋賀県、福井県、京都府で、全国初となる特別警報を発表することとなり、大きな被害が出たが、我々としては、あっという間に特別警報を発表することになり、この先どうなるのかと想像していたら、やはり毎年のように発表しており、降り方がこれまでと違うように感じている。

本条例については、あまり詳しくなかったが、資料を見て思ったのは、第8条や第24条に出てくる10年につき1回の割合で発生するということで、この10年に1回というのは彦根地方気象台のデータを使っていると思うが、それでいくと1時間50mmくらい。気象庁の情報に記録的短時間大雨情報というのがあり、今朝も0時に多賀町で発表しており、その基準は1時間90mmだが、これは数年に1回程度発生する基準で発表している。これは10年に1回で50mmよりも頻度が高いと思った。

また、50mm降って本当に0.5mも浸水するのだろうかと思った。おそらく50mmが2、3時間続かないとたぶん0.5m浸水しないと思うし、街の排水能力が関係して

いるので、10年確率で0.5mというのを読んだ時にわかりにくさを感じた。通勤族なので雨が降るところも降らないところも様々な場所で勤務したが、一番降らないと感じたのが高松で、排水能力が1時間30数mmであり、50mm降るとあっという間に浸水するが、高知は排水能力が1時間77mmあるので、50mmなら排水できるが、1時間100mm降ると街が浸水してしまうという状況だった。0.5m溜まるというのは、溢れているのか溜まるのか区別がつかないが、このあたりの書き具合がわかりにくいと感じた。

事務局) 事務局から補足説明をしたい。今朝降った多賀での雨は、ピンポイントで95mmの降雨であった。一方、想定浸水深を算出する時のシミュレーションでは、県内全域に一様に50mmを降らせている。

50cm溜まる時の状況としては、そこで降った雨などが低いところに流れていきそこで溜まっていくなどがある。よくある現象としては、JR盛土の上流側で水がはけなくて50cm以上溜まっている事例がある。

実現象では起こりえない安全側の状況で県内一律に50mmを降らせているというところが、記録的短時間大雨情報の発表頻度と異なる理由である。

委員) これを見る県民の方皆さんがそれを理解されることが大事だと思うのでよろしくお願ひしたい。

事務局) 承知した。

委員) 条例制定前に設置されていた検討委員会に参加していたわけではないので、理解しきれていない部分はあるが、これまでの議論の内容を聞いていて思うことを述べる。現在進めている河川整備ではとても追いつかないから別の治水の方法を考えなければならず、県民の命を守るために浸水警戒区域を指定し住まい方の規制をしている、という風に理解した。しかしそれについて自分は異論をもっている。流域治水の本来の考え方は、氾濫許容、つまり河道からどこかに水が流出するというを前提に話を進めていくということなので、氾濫のリスクをうまくことと分散する、もしくは甚大な被害が破堤などで起こらないように、破堤には至らない小規模な氾濫を許容する、そのような考え方だと思っている。

先ほども話に出ていた、流域全体で下流と上流が融通しあうとか調整しあうとか感謝しあうとか、そういったことを本当はしなないといけないのではないかと思ひながら、本審議会には参加してきたが、難しさを感じている。

資料4の中に水害防備林、霞堤、二線堤、輪中堤など伝統的治水工法の話が入っている。専門が土木史なので、それらの治水技術にはかなり親しんでいるが、霞堤や二線堤は氾濫する前提で、それらをどうコントロールするかという技術である。霞堤から氾濫した場合、破堤した時のような流体力はなく、じわじわと氾濫水が広がっていくのでそこまで危険はなく、一定程度リスクは許容するが大事には至らない。このような氾濫のコントロールといった考え方が根底にあるものだと理解している。水害防備林はスクリーニング機能、つまり氾濫水の中の土砂が流域に広がるのを防ぐという技術なので、これらを行うということは、従来型の河川の中だけどうするかといった治水ではなく、流域全体をどのようにコントロ

ールするののかという治水の話につながっていかなければならないとは思いますが、今のところそういったところまで議論が至っていないのは、基本方針に記載されていることが達成できていないと解釈しなければならないかと思っている。

ただし上記のような技術を実現すると、場所によっては今よりも氾濫の頻度や浸水深が上がってしまうことになる。その場合、おそらくそのような場所は農地などとして、市街地がこないように考えるのだと思う。それは当然の前提としても、氾濫被害に対する補償とセットにして、氾濫をコントロールしていくような治水を目指すというビジョンを打ち出していないとおかしいと思っていた。

まとめると、今やっている流域治水政策は、リスク自体は既定のもので、そのリスクに対していかに守るかという政策だが、そのリスク自体をどのように分散させるのかといった姿勢がいるのではないかと思っている。

会長) 「流域治水」という名に恥じぬようなことをちゃんと考えないといけないということだったと思う。

委員) 技術屋と文化系の議論がかみ合わないというのがよくわかった。

今の氾濫リスクを分散させるのは何のためだ、どうして分散させる取組をしないといけないのか、それは何を目的としてするのか、そういった議論を文化系はしてしまう。

したがって、県民の命を守り、甚大な被害を回避するために流域治水をする、そのためには、ご指摘のような氾濫リスクを分散するといったことをしないといけないのではないか、という風に文化系の人間は考える。

先ほどの発言にあったように、これまでの滋賀の流域治水にはリスクを分散させるといった発想が十分でなかったという指摘については、そうかなと思って聞いていた。

会長) 氾濫流を制御しないと人的被害が大きくなったり、そこのリカバリーは難しいということを前提に言っておられると思うが。

委員) もちろんそうです。

委員) 議論の組み立て方が上から目的、手段で組み立てていくか、それともポイントはここだという風に見ていくかは、やはり文化系と技術屋では発想が違うということを実感した。

会長) 分かり合えたということだ。

委員) 発想が違うということがよくわかった。

委員) 違うということは大事だと思う。

会長) ただ、両方あると思うが。違うと思えば違うし、一緒だと思えば一緒である。理系だ文系だという話は、個人の問題を何らかのカテゴリーに押し込めてしまった話、あるいは教育の中身に押し込めてしまった話になってしまっているのも、残念ではある。

とはいえ、これだけ議論ができる審議会の場合はなかなかないので、非常によいかなどは思っている。もちろん大原則からきちっと考えていくといったことはよくわかる。これに対して、できそうなものは何か、今一番気になっているところは

何か、といったことを議論していくことは大事だと思うので、これが混ざって何らかの施策になるのだろうと思う。

本日はいろいろ教えていただいて、勉強になった。

やはり滋賀県の地先の安全度をきちんと出すということは皆さん共通して大事だと、そして、そのリスクを土地利用規制などにつなげるといったことはあるが、それだけで十分かということそれはどうかと思う。

具体的に何ができるかというところは、国の施策もあるから、難しさもあるが、たぶん例えば伝統的な治水工法を入れるといった議論にしても、要するに立ち直りにくくならないようにするにはどうするか、それを農業といった視点でみたらだいぶ変わる。

そういったことも含め、こんなことも必要なのではなかろうかといったことをもう一度原点に戻って考えてみれば、意義があるということで新たに取り組に入れていく施策もあるだろう。

それから、気候変動の話は入っていないが意識していかないといけない、それから下流の話も考えていきましょう、ということだったと思います。

まだまだ議論はいくらでも続いていくと思いますが、時間がほぼ予定された時間になったので、このあたりを議論のまとめとして、事務局にマイクを返したい。

以上