

第 13 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 11 月 1 日（水）10:00～12:15
2. 開催場所 滋賀県危機管理センター災害対策室 1 および Web 会議併用

3. 出席者

滋賀県流域治水推進審議会委員

岡野委員、齊藤委員、佐山委員、多々納委員（会長）、中川委員、正岡委員、村上委員、山口委員、山崎委員、竜王委員、和田委員

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（議第 1 号）

<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）

議第 1 号 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

参考資料 1 滋賀県流域治水検討委員会（住民会議）提言書

参考資料 2 滋賀県流域治水検討委員会（学識者部会）提言書

参考資料 3 滋賀県流域治水の推進に関する条例

参考資料 4 滋賀県流域治水基本方針

5. 会長の選出（第 5 期）

条例施行規則第 23 条第 1 項の規定に従い、委員の互選により審議会の会長を選出することとし、委員からの推薦により多々納委員が会長に選出され、以降、同規則第 24 条第 2 項の規定に基づき、多々納会長が議長として議事が進行された。

また、同規則第 23 条第 3 項の規定では、会長代理をあらかじめ指名することとなっており、会長より佐山委員が指名され、了承された。

6. 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（議第 1 号）

事務局より議第 1 号の資料に基づき議事内容について説明

<議事内容>

事務局) 欠席の委員には事前に説明および意見聴取を行っており、その結果を御紹介する。
まず、一人目の委員からは、特に意見なしとのことだった。
二人目の委員からは、「浸水警戒区域の指定に注目しており、次回審議会での審議においては、特に建築規制の内容などルールを丁寧に説明してほしい」との御意

見があった。

三人目の委員からは、「積極的に『ためる』ことについて、重要だという視点を持っている。『ためる』対策では、工事等が必要となるハード対策と、1人1人ができることを実施するソフト対策の両者が、いかに歩み寄って対策として具体化できるかが重要だと感じており、田んぼダムで例えて言うと、排水部の工事をハード対策として実施し、耕作者の1人1人がその管理を行うといったことになる」という御意見だった。

四人目の委員からは、『『ためる』対策の関連で、田んぼダムやグラウンド貯留など管理者が自主的に実施する事業について、どのくらい費用の補助があるのかが気になっている』との御意見だった。

会長) 事務局から資料に基づき説明があったところだが、自分からも若干補足をしたい。参考資料1は住民会議のアウトプットである。自分は、住民会議と学識者部会を一貫して担当していたのでよく分かっているつもりである。住民会議では、住民を公募して、滋賀県と一緒に議論した。

なぜ流域治水をするのか、滋賀県に対しては、治水の問題、ハード整備が進んでいないことなど、いろいろな意見が出た。

当時は嘉田知事の時代であり、治水への思い入れもあるが、一方では、もったいないとかダム反対とかいうことも言っていたので、そういったことに対する意見もあった。

そのような状況の中でいろいろ議論していくのだが、先ほど事務局からの説明にもあったように、河川整備の進捗が非常に遅い。当時は河川整備が100%完成するのに200年くらいかかるだろう、年間0.25%くらいの進捗だと言われていた。

ちなみに10年に一度の洪水を安全に流下させることができるようにするのが標準的な河川整備の目標水準だが、大阪府ではほぼ達成されている。

滋賀県は、琵琶湖が真ん中であって、そこに流入する河川数が膨大で、延長も長いので、長期的に考えた時、メリハリをつけて整備を実施していくというものもあるが、河川整備だけで対応するのは合理的ではないだろうということ、住民の皆さんとシェアすることになった。

どのように対応するのかの結論が、住民が気にしているのは河川整備ではなく、むしろ住んでいる場所においてどのようなリスクがあるのかということ。これが地先の安全度ということで概念化され、大きく施策を転換させることになった。

大河川や用水路など様々なところから浸水してきて、それが合わさってその家での浸水リスクになる。こういったリスクが分かれば良いという議論になり、住民会議の議論では、このような地先ごとの浸水リスクが分かるものが必要だということになった。

洪水の確率ごとの浸水リスクが分かると、場所ごとにどのような被害がどのくらいの頻度で起きそうなのかが分かる。これが分かるのが滋賀県しかない。

これを見られるようになっていて、さらにこれをベースに色んな施策を考えたり、議論をしたりできる。したがって、先ほどの事務局説明のようなリスクマトリク

スが出てくることになる。

様々な議論をしたが、最終的には滋賀県ができることは少ないという話になり、むしろ住民の方がしないといけないことがいっぱいあるなということになった。参考資料1の住民会議の提言3、4ページの根っここのところに書いてあることが、主として住民がすること、その下に土になっているところが、行政にお願いしたいことという内容が、住民会議からの答申になっている。

全体のトーンとしては、水害は必ず起こるという覚悟を持って、その①、その②、その③と記載されていることを実施しましょうということになっており、そこには避難できるようにしようとか、組織をできればつくろうとか、昔からの知恵を活かそうとか、そういったことが目標として書いてあり実施していこうとしている。

その中で公助に求める対策のところに記載されているのが、川の中だけでとどまるような話をするなということが1つ目のポイント、2つ目は水防活動と書いてあるが、これがいわば地先の安全度の公表のこと。

最後は、こうしてほしいということを行政に伝えてもなかなかうまくいかないといった話も出ていたことから、どうやったらその問題を解決できるのかということをもっと育んでいけるような行政の工夫を考えてほしい。そのために一緒に考えていける体制を作りませんかということをも提案している。

これらが住民会議での主要なアウトプットになる。

これに基づいてどのような方針や条例が必要かということをも学識者部会で議論していくのだが、そこでは主に権利の制限に関わることを検討した。

その中には、事務局からも説明があった人命を守る対策として住宅の建築規制を導入していくことも含まれている。

住民会議等でどういった取組が必要だという意見が出てきていたので、既存法制の中でそのことを実現するためには、どういった方法があるのかということをも具体的に学識者部会で検討して出てきたのが、建築基準法を適用するとか、都市計画法の通達を適用するとかいうことで、これが建築規制や土地利用規制になっている。

こういった流れなので、滋賀県の特徴としては、ボトムアップのプロセスを経ながら条例制定までしている。条例制定から10年間で、特に浸水リスクの高い地域約50地区を重点地区とし、建築規制を行う浸水警戒区域を現在18地区で指定しているといった状況である。

私から補足するのは以上だが、ここからは、分かる分からない、こんなことが気になる、といったことを話していただいて、皆さん順番に御発言いただきたいと思っている。このようなことをもっと話していけたらといったことも一緒に発言いただければと思っている。

委員)

すぐく分かりやすい説明をいただいた。人命を守る、床上浸水といった被害を防ぐということをも、河川整備だけでできるわけではないので、解像度の高いシミュレーションを実施して進めていく「地先の安全度マップ」が画期的な情報になっ

ていくということを期待している。

「地先の安全度マップ」が公表され、200年確率降雨で被害が大きく予想されている場所が可視化されると、どう対策するのだという話をそれぞれの地域で議論を積み重ねていくことが非常に重要になってくるという風を感じている。

質問にもなるが、その時に、避難や新たに住居を建てさせないというような話し合いを地区や集落単位で行うことが重要になってくるが、一方で「ためる」や「とどめる」といった施策になると中小河川の支流単位といった大きな単位で考えないと、例えばここの農地がどうなのかとかいうことは、地権者とだけの話というわけでもない、集落のためだけというわけでもない、広域での地域づくりのシナリオが必要になってくると思うが、地区を越えたような支流単位での地域づくりの現状や課題についてお聞きしたい。

おそらく今後そういった単位での議論が進むのではないかと感じた。

それと、具体的施策を打つ前に、流域単位で何ができるのかということや議論するための科学的なシミュレーションができるのか、というところが重要なのではないか。

これを実現しようと思うと、河川施設にしなくても、例えば農地に水を溜めるのであればどのようなインセンティブを与えるのかといった補償の問題とセットで解かないと解けない。

地域づくりの議論を自由に行うことはこれから重要になってくるが、そのあたりの課題認識も聞いておきたい。

会長) 事務局から答えるか。

事務局) 1点説明しておきたいことがあるのだが、よろしいか。

こちらからの説明が悪かったと思うのだが、「地先の安全度マップ」はすでに10年、100年、200年については公表済みであり、今後、想定最大規模の「地先の安全度マップ」を公表することになるということを御説明したかった。

条例を制定した当時は、浸水リスク図と言え、計画規模降雨までのものであり100年確率降雨のものだけだった中で、200年確率のマップは計画規模降雨を超えるものだとということで公表していた。その後、水防法が改正され、想定最大規模1000年以上確率のものを作成することになり、「地先の安全度マップ」の1000年確率規模のものを作成しないのかといった声もあったが、これまでは200年確率降雨のものを想定最大規模だと考えているという回答をしてきた。

令和3年の水防法改正により、法に基づき想定最大規模1000年以上確率のものを作成しないといけなくなったため、結果的に「地先の安全度マップ」の想定最大規模のものを令和7年度末公表に向け作成することになった。先ほどはそのことを説明した。

委員) すでに10年、100年、200年確率の「地先の安全度マップ」は公表されているということか。

事務局) そうである。例えば、200年確率の「地先の安全度マップ」に基づき、浸水警戒区域を指定してきた。

その上で、もう1つお答えしておきたいのは、地区を超えたもう少し大きな単位でないと、農地に溜めるとかどのようなまちづくりをするのかといったことを議論できないのではないかとといった点については、過去から課題に感じているところである。

現在進めている浸水警戒区域の指定は、自治会ごとに取り組を進めており、そこで住む人々の命を守るといった視点での取組になっている。しかし、もっと広い範囲で見た時に、この場所にあえてためるといった取組を実施するのは、現在の条例では難しいというのが実情である。課題としては認識している。

会長) 滋賀県では、市町長も委員に入っている「水害に強い地域づくり協議会」が組織されており、議論する場としてあるのはある。ただ、そこでこういった広域での治水対策を調整する場にはなっておらず、特に氾濫原対策に関連するようなハード施設の議論、これは上下流、左右岸あるだろうけど、そういったことに対する調整を扱っていない。

そして、ハード施設に関する氾濫原対策に対しての施策が打てているかということ、そこもどうかということである。法令で実施しなければならない範囲はすでに決まっている。例えば、防災調整池の整備や流出対策など、一律に実施が義務になっているものはできているが、少し大きめの調整池の整備といった事項は、現在の条例には入っていない。入れられるかどうかはあると思うが、そういう議論はまだ出てきていない。

事務局) 条例の第33条に「水害に強い地域づくり協議会」を組織することができるようになっており、ここでは浸水警戒区域の指定に関することやその他の浸水被害回避に関して必要な対策全般について議論できる場ではある。6圏域で実施しており首長にも出席いただいているが、現状細かな議論ができる場ではない。多々納会長には、アドバイザーとして御出席いただいている。

会長) 本来なら流域内の調整などができる場であるが、実態は、実施している事業の紹介等になっている。この場をどう考えるのかといったことも議論していくことが必要かと思う。ただ、例えば補償とかいったことについては、条例で規定するなどしなければ補償の支出はできないのではないか。

こういったことの検討を視野に入れていかないといけないのかもしれない。

委員) 今回初めて本審議会に参加した。滋賀県の流域治水は非常に進んでいるということは様々な場所で聞いていた。ただ、25年前に琵琶湖総合保全整備計画（マザーレイク21計画）の策定に携わった者として意見を述べたい。

滋賀県の経済や社会の発展によって土地利用が変化し、別の側面から見ると相反するところがある。流域治水からみれば、社会が発展して都市化が進み市街地が増えると不浸透域が増えていくことになる。これは25年前に策定した計画と重なるところがあり、「ながす」「ためる」に関連する浸透貯留域の保全に関しては、当時からそういうことを実施していきましょうと水源涵養の部会で言ってきた内容である。

流域治水条例の「ためる」対策は、農地や森林の保全を個人がしていかなければ

ならないとあるが、当時に議論になったのは、担い手の高齢化であった。例えば、農地の畔の補修ができなくて漏水しているが補修する担い手がないとか、ため池の補修に費用が出ないといったことが課題になっていた。

そういった中で、住宅を建てる時にはガレージを浸透性にするなどを進めていきましょうといった個人でもできることを提言として出された。

その後、平成 18 年度に流域治水政策室が設置された時に、マザーレイク 21 計画ができてから 7 年しか経っていないが、既策定の計画とどのように整合を図られたかが分からない。

25 年前と同様に、この 4 つの対策を滋賀の流域治水として進めてこられたのであれば、今後さらにステップアップして水源涵養に関する対策を推進していくための何らかの方策を考えないといけないと思う。

そのためこれらの対策を実施していくには、より細やかな対策や対応、周知などしていかないといけないと考えている。

非常に良い内容で滋賀県が実施しているので、これらをより進めていくべきとは思いますが、同じような計画が作られている対策の推進については、さらに手厚く取り組むことを考えなければならないと思った。

あと、細かいことで申し訳ないが、本日の参考資料 1 などは、分かりやすく重要なことが書かれているが、元号か西暦のいずれかで書かれている。県民により広く周知するためには、若者は西暦の方がなじみがあり、災害年を元号で言っても分からない場合もある。逆に、高齢の方には元号が分かりやすい。

文章としては長くなるかもしれないが、幅広い世代にこういったものを浸透させるために、元号と西暦を併記するなどの配慮が必要だと思った。

会長) 先ほどおっしゃっていた平成 11 年の琵琶湖の計画というのは？

委員) 当時、国の 6 省庁連携で策定した琵琶湖の総合的な保全のための計画で、それを元に滋賀県がマザーレイク 21 計画を策定している。そのあたりの話と流域治水での対策がどのように整合性を取られているのかが気になった。

会長) マザーレイク 21 は若干分かる。

ここでもう 1 点話をしておかないといけないことがある。滋賀の流域治水を当初議論していた時、流域治水と淡海の川づくり委員会は、分離した方が良いと自分は主張していた。淡海の川づくり委員会は河川整備計画委員会に相当する。河川整備の議論に流域治水を入れ、河川整備以外の対策ができなくなってしまうのは困るという議論があって、「ながす」対策は滋賀の流域治水に入っているが、議論の主ではないということをやっていた。

それから、流域浸透という話もちろん既存のものとして使えるものは使うということで、滋賀県でしている対策は入れているが、それ以上踏み込んで必要なものを議論したかということはない。ただ、この話は今後重要になってくると思う。

あと、関西広域連合で、琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会に関わらせてもらっているが、森林をリニューアルすれば水源保全ができるのか、せずにいると何が

起きるのか、気候変動と合わせて何が問題なのか、その場合どういう対策を森林でしていかないといけないのかといった話があるが、今のところまだデータがない。そのあたりをしっかりとっていかないといけないと思っている。

この場で、主要な議論とするかという話はあるかと思うが、今日は、バックグラウンドとして持つておられるところの問題意識を挙げていただければ良い。そういうところが抜けていることがよくある。地区を越えたような支流流域単位での地域づくりの話や上流域の水源対策の話とか、あるいは農業の話とか水循環に関連する話は、正面から扱ってきたわけではないがメニューには入っているという状況である。

委員)

現在、流域治水の実現に向けた機運が高まっており、国の施策もそちらに転換されたという中で、滋賀県がもともとリードしてきたことは素晴らしい。滋賀県で流域治水が始まった時にはこれはなんだろうという感じだったが、先ほど会長の話にあったような脱ダムの経緯をバックグラウンドとして始まってきていることは興味深い。一方、国の流域治水というのは少し違って、気候変動で水害が増え、なんとかしなくてはいけないという中で始まっている。結果として、形としては似ているというところが、非常に興味深いし、検証といった意味では、そういった国の施策をリードしたという点においても、評価されるべきではないかと思った。

その上で、今申し上げた国の動きと滋賀県という観点で見た時に、2つのポイントがある。1つは気候変動をどう考えていくかという問題、もう1つは先ほども少し議論になっていた統合的水管理の問題である。

まず気候変動については、どんどん気候が変わってきていて、滋賀県では当初はあまり水害がないところから始まっているとの話があったが、今は気候変動の兆候が見られているし、これから20年30年の中では水害が激甚化していく。本当に大きな水害が起きるかどうかは別にして、中小規模の水害が頻発するということはほぼ間違いない。気候変動の影響を計画に反映すべきという趣旨ではないが、これからモニタリングしながら、そういったものにどう適応していくのが大切だというのが、1点目である。

統合的水管理の観点で言えば、国の流域治水を議論したり勉強したりしている中で、いつも問題になるのは、河川管理のセクターと農水のセクターがあって、農水のセクターには溜めものや水を管理する施設がたくさんある中で、それをいかに治水に利用していくのかという観点で流域治水が議論されている。縦割り行政をまたぐような議論をどうするかということが国での流域治水の大きなポイントになっていると思う。

ひるがえって、県で考えた時、県の方がそういったセクター間のやりとりはやりやすいかもしれないし、やはり各セクターの管轄があるので難しいのかどうか。水をとどめるとか、ためるとかいった時の施設をどうするのか、かつ治水に貢献してくださいと言っただけでは農家は納得しないだろうし、そこにどうやってインセンティブを与えながら流域管理をしていくのか、そのあたりの観点がど

ここまで進んでいて、どう進めていくのかといったところが気になった。

会長) 社会情勢の変化というのを見た時に、気候変動というものも含めて考えないといけない。知事からの諮問内容の中で、変化があるのでそれに対してどう考えるかとあり、それには気候変動も含まれている。そう考えて、気候変動への適応戦略と考えると、どういう方針で臨むかということになる。

現在、ハード整備の方は、10年で1%であればできないに近いが、逆に言えば、絶対に守らないといけないところはどこにあるかといった議論が本当は必要である。そういったメリハリが必要だが、これまでの行政の進め方的にはやりやすすくない。このような状況であれば、そういった議論をせざるを得ないということも思わなくもないので、そのあたりのシビアさがどうあるかといったことも検討できるのであればした方がよい。

統合的水管理の話は、国の方で先行して何か作ってもらえるとやりやすくなるが、県としてはいかんともしがたいということがあるのではないかと。そのあたりのコメントはあるか。

事務局) 気候変動の関係は、今後検証する中で外せないポイントであると感じている。

この中で「ながす」対策でいうと、気候変動を考慮したハード対策というのは、一定考えをまとめてこのような考え方で進めようというのは、昨年度整理している。雨の量が増える中で、どのようにハード整備を進めるのか。先ほどから話題になっているように、河川整備は非常に時間と費用がかかる。その中でも気候変動を踏まえて進めていく方向性で整備を進めている。

ソフト対策については、基本方針や条例に基づいて実施しているが、このような状況下でどうやって進めるのかということを検証する中で、今後審議いただきたいと思っている。

また、水管理については、ハード関連の話で1つ言うと、農水部局と連携できている話がある。通常、治水ダムは我々河川管理者が管理、農水関連の利水ダムは農水部局が管理しているが、事前に大雨が降ることが予想される時には、事前にダム内の貯水量を減らしておいて、その分を大雨時に活用しようということ、農水の利水ダムでも実施できるように協定を結んでいる。

これは国の方でこういった施策を打ち出したので、農水部局と連携して実施しており、連携が進められているものである。

田んぼダムの話なども、今後様々な協力が必要になってくるだろうとは思いますが、一部水管理の部分では、連携が進んでいる部分もあるということで紹介させてもらった。

委員) 気になる場所としては、浸水警戒区域指定に係る資産価値のことで、次回の話になるのかもしれないが、住民との折衝について、質問したいことと気になることが3点ある。

1点目は、浸水警戒区域の指定について、当初掲げられた目標はどうなっていたのかということ。おそらく、滋賀県下でこのくらいの指定地区が対象になってくるだろうという推定があるのだろうと思うが、あるのであれば、現在の指定のス

ピードと目標の乖離はどのくらいか。マクロ的な目標がないのであれば、それでも良いのでそのことを聞きたいというのが1点。

2点目は、区域指定をする際に住民へ指定について説明されるという話が先ほどあったが、その時に住民の合意というのはどこまで必要になってくるのか。おそらく区域指定の際は、建築制限も伴うので、住民から資産価値の低下に対する質問というのは出ていると思う。

自身の居住地でも平成25年台風18号以降に複数の流域で土砂災害警戒区域が指定されたが、住民説明はなく決まったこととして周知があったので、土砂災害警戒区域の指定では住民への説明はないと思っているが、そこは法律と条例の取扱いの違いというものがあるのかということをお聞きしたいのが2点目。

3点目は、「ためる」対策と関連してくると思うが、これまで浸水警戒区域を指定してきたのは、都市部というよりは農村集落が多いが、こういった場所で必ず課題になっているのは、人口減少や空き家問題で、所有者不明になっている土地が多いと思っている。「ためる」対策をすると土地の所有者がためることを実施しないといけませんが、所有者や管理者が不明である、また分かっても高齢化や県外へ出ていることで跡継ぎがいらないという状況が多々あることが想定されるが、補償や補助金の関連になってくるのかも分からないが、こういった場合、県などが農地を買い取るということが手法的にあり得るのかということをお聞きしたいのが、3点目である。

事務局) 浸水警戒区域指定の進捗状況については、平成26年の条例制定時には区域指定の指定目標や年次はなかった。200年確率で3m以上の浸水が予想されるエリアを、知事が区域指定していくことができると規定されている中で、そのような場所は農地だけのところや部分的に深い場所も含めれば県内に多くある。そのような中、優先して区域指定していく場所を決めないと進められないという中で、すでに3m以上の浸水が予想される場所に住んでおられる方がいる場所、もしくは集落内にそのような場所があつて建築物が建つ可能性が高い場所を抽出したところ、県内で約50地区、地区は自治会数であるが、そこを優先して区域指定していくこととした。

条例制定時に一番問題になり反対の意見が多かったのは、浸水警戒区域の指定に関する事で、先ほど話が出ていた資産価値の低下や、浸水リスクが高い土地だと周知されることで人口が減少してしまうことだった。こういった中、区域指定の取組を進めることになったので、指定数の目標等を決められる状況ではなかった。

まずは2地区をモデル地区として取組を進めるところから始め、平成29年に初めて1地区で区域が指定できた。

その後、様々な地区に入っていくことができ、取組の進め方を確立する中で、4年ごとに策定する県基本構想の実施計画で、令和4年度末に20地区と掲げたのが初めての数値目標である。コロナ禍の影響もあり、少し目標は達成できなかったが、令和4年度末18地区で指定している。

令和元年からは目標を掲げ進めていくことになったが、進捗状況は芳しくなかったことから、令和2年度にはこの審議会に「重点地区における取組のあり方検討部会」を設置し、進捗のスピードアップを図る方策について検討し、「重点地区の取組方針」をとりまとめている。内容としては、丁寧に取り組みすぎていた部分をフォローアップすることを前提に簡素化することや、区域指定の候補地となる3mの浸水が予想される場所を明確にしたマップを公表するといったことを実施した。

2点目の住民との合意形成の話であるが、条例制定時の議会でのやりとりの中で、地域合意形成を経た上で区域指定をしていくことを約束していたが、地域合意形成とは具体的に何を指しているかは明確に決めずに進めてきた。しかし、令和2年度の「重点地区の取組方針」において、地域合意形成とは丁寧な説明を繰り返すことであると定義づけ、一定説明し、それに対する意見をいただき、またそれに応える、ということを繰り返すことでどこかで同じやりとりになるので、そこまで十分説明を尽くした後に、市町と相談し、最終的には県が区域指定を判断するという仕組みを決め、それに則り現在は取組を進めている。

資産価値の低下への影響や不利益を被るといった意見は必ず出るが、令和2年度に宅地建物取引時の重要事項説明に浸水リスクが追加されたことにより、浸水リスクを提示しないと土地の取引ができないことから、資産価値低下に対する影響は非常に小さくなっていると説明している。

最後に空き家の件だが、これまで浸水警戒区域の指定の際は、土地登記簿謄本を調べ、区域内のすべての地権者に指定に向けた手続の案内を送っている。相続登記がされていない土地については、郵送物が返送されてくる。その数については、それほど多いという印象はないので大多数の方に説明できているという感触を持っている。返送されてきたものについても、自治会を通じて親戚の方から連絡してもらったりすることもあることから、問題意識としてはそれほど持っていなかったが、今後は増えてくることも想定されることから注視していきたい。

会長) 土砂災害警戒区域については、基礎調査が完了した段階で調査結果を公表するよう方針が変わったが、浸水警戒区域指定を条例に位置付ける議論はこれよりも前にしている。土砂災害警戒区域の取扱いが変わった時点で、浸水警戒区域の指定についてもやり方を変えても良かったのかもしれないが、議会答弁等で地域の合意形成を経た上でと約束しているということで、丁寧に続けているというのが現状である。

事務局) 滋賀県内でいくと土砂災害警戒区域についても、全く住民に説明のないまま指定しているということではなくて、オープンハウス形式で、地域の方には周知した上で指定している。

会長) いずれにしても丁寧にされているということ。

委員) 先ほどから気候変動の話が出ていたが、昨今大雨が増えている、回数は減っているが1回に降る量が増えているということが続いている。

国の流域治水のきっかけは、令和元年東日本台風によって阿武隈川が氾濫したこ

とだったと思われる。阿武隈川が治水 100 周年の記念の年で、記念事業実施の 3 週間前に起きた。令和 2 年にも同じように 100 周年だった球磨川が氾濫した。今年も台風が 3 つ来てある程度雨は降っているが、滋賀県はあまり降っていない。しかも 8 月～9 月にかけて猛暑で雨もあまり降らず、琵琶湖の水位も下がっており、流入する川の水位も下がっている。ただ、これがずっと続くかということもそんなこともなくて、降る時は降る、降らない時は降らない、というのが今後も続くと思われる。地球温暖化が原因の一つであると思われる。

今年もエルニーニョの年で、通常ならエルニーニョの年は、夏は冷夏で冬は暖冬になるのだが、今年の夏は、昨年のラニーニャの影響が残っているうちにエルニーニョになったということで、このパターンは 40 数年振りであり、エルニーニョであれば本来水温が下がるインドネシア沖の水温が下がらず、このため太平洋高気圧が発達して猛暑になった。通常のエールニーニョとは全く違う夏となった。気象庁の定義では 30 年に 1 回以下で起こる現象を異常気象と定義しているが、数十年ぶりということで異常気象を飛び越えている。この冬はこのままいけば暖冬になる見込み。来年もエルニーニョが続けば夏はもしかしたら冷夏、冷夏になるということは雨が多いということは十分あり得る。

話は戻り、国の流域治水の話が出ているが、従来型の河川事業では 40 年で 10% 位しか進まない。40 年後には 10% 洪水対応が進んでいるが、その分温暖化が進んでいて更に河川整備の上乗せが必要であり、従来型の河川整備では間に合わない。ソフト対策など、滋賀県がやっているような水を溜めたり、人を逃がしたり、という形に対策を進める方向となっている。

資料を確認していて事務局に聞きたいことがあるのだが、資料の 18 ページに「ためる」があるが、彦根市の例で駐車場の下にタンクか何かがあるのだと思うが、滋賀県ではこういった施設は多いのか。都市部だとトンネルを掘って水を溜める場所を作っている。地方都市でも小学校の統廃合に併せて新しい小学校を作る時に、グラウンド下にタンクを作るなどしているようだが、滋賀県の状況はどのような感じか。

事務局) 資料 18 ページの彦根市の公用車駐車場の事例については、地下にタンクがあるといったものではなく、そこで降った雨を一旦柵で溜めて、降雨のピークをずらして放流するというものである。

流域治水条例で「ためる」対策を努力義務化しているが、強制力はない。開発に伴う調整池の設置については、開発の許可要件として実施いただいているが、この事例のように自主的に「ためる」対策を実施していただく分については、彦根市のように熱心な自治体であれば、新設小学校では、地下ではなくグラウンド表面に 30cm ほど溜めるグラウンド貯留施設を整備するなど、公共施設の設置時には積極的に取り組んでいただいている。ただ、県の施設も含め熱心でないと、強制力がないのでお願いという形でしか言うことができずあまり実施できていない。

委員) もう 1 点だけ。23 ページの簡易量水標についてだが、これはライブカメラで見ることができるのか。

- 事務局) 簡易量水標については、ライブカメラがあるところだけに設置しているわけではないが、ライブカメラがあるところには設置できるように努力している。簡易量水標があるとカメラ画像でも水位が確認しやすい。カメラは夜でも視認できるものを設置しており、赤白を見ると水位がどこまできているのか非常に分かりやすいので、カメラと簡易量水標をセットで設置できるようにしている。
なお、カメラがなくても、簡易量水標は設置している。
- 委員) カメラがないと直接川に見に行かないといけませんが、これは非常に危ないのでカメラがあった方が良くと思った。
- 委員) 森林が専門なので、森林のことについて意見したい。
川はもちろん森林から始まって、河川整備のためには森林の水源涵養機能が大事であり、森林の整備が大事だというのは、皆さんに納得してもらえる話だと思うが、具体的に森林整備というのをこれからの時代にどういったことをするのかということが非常に大事だと思っている。
滋賀県では戦後までははげ山が多くて、田上山砂防を代表とするような治山事業が進んで、今はかなりの山が緑に覆われている。単純に森林の持つ水源涵養機能というのはマックスに近いくらいが達成されている状態であり、ここからどのような事業をして、この状態を維持するとか、維持しながら森林の循環が考えていくということが大事だと思っている。
今思いつく話題だと、全国的には、林業を推し進めるために皆伐をするのだが、採算が取れないので再造林をしないでいて、非常に山が荒れるといった問題や、メガソーラーを作るために伐採してしまうとか、具体的に現在起こっている問題があるので、そういったところに焦点をあてて森林整備の対策を打っていくようなことが必要なのかと、今聞いて思った。
- 会長) 森林が御専門だということで教えてもらいたい。
滋賀県では、60年生とかいう杉林などがあるようだが、これは放置していても良いのか。
- 委員) 放置しておいても、治水と言う意味ではそれほど悪いということはない。
ただ林業をしていくという意味では、木を良いところで切って植えるという循環を進めていくことが大事なので、それをしていく必要はあると思う。
- 会長) 林業の循環を実施すると、水循環、治水的にどう良いかといった議論は、委員に聞いたら分かるのか。
- 委員) その話は結構難しいところであるが、治水と言う意味で一番効くのは、森林土壌が維持されているかということなので、木を伐採しても早いうちに植林をすれば、森林の水源涵養機能は維持されていくものである。例えば、伐採した後に、放置しておかないということが重要である。
- 会長) あと素人質問になるが、針葉樹林と広葉樹林は、水源涵養機能が違うと聞くと、それは本当にそうなのか。
- 委員) それもよく話題にあがるが、現在の研究ではそれほど大きな差は出ていない。いろいろ比べると、広葉樹の方が少し水の浸透する速さが大きいという話もあるが、

それも例えばはげ山や林道に比べると、十分に大きな中でわずかな差があるかなくらいしか出ていなくて、治水に関しては針葉樹と広葉樹はあまり関係ないというのが現状である。

会長) なぜ詳しく聞いたかという、これまでの議論ではエクスポージャーという被害を受ける側の管理をどうするかということが「滋賀の流域治水」の主要な対象課題だった。これだけとはにかくやらないといけないという意味では、これが本丸である。そのためにやれることをやっていた。したがって、エクスポージャー対策にはずいぶん力が入っている。

しかし、それ以外のところで、既存の対策であるところの話は、既存の枠組みで進めるということになっているが、それが不相当であるのなら、そのあたりもあぶりだして、この検証の中でできるかどうかは分からないが、知事に答申する時には入れておいても良いのかなと思う。そうしておけば、今後別組織で検討をすることもできるかと思っている。

このように少し幅広に検討しても良いということによろしいか。

事務局) はい。

会長) そういう意味では、気候変動もだし、氾濫原の中でのハード対策、そういった専門的なことだけでなく良いので、滋賀県の特に民間のセクターや法曹界から来てもらっていると思うので、その立場立場からこのようなことが気になるとか、素朴な意見を言ってもらいたい。

委員) 審議会に参加している肩書としては、市民活動をしている主催者で、代表を務めている「山内エコクラブ」というのは、先日開催された淡海の川づくりフォーラムにも参加しており、子供たちと川で活動をしているが、本業は市で働く保健師である。たまたま現在勤めている部署が、地域共生社会推進課ということで、危機管理課と共に個別避難計画の策定などを担当している課である。

「流域治水」という言葉は、淡海の川づくりフォーラムでもこれまで聞いてきた言葉であるが、今日の説明を聞きながらなるほどなと感じた。

この審議会で自分がどのように役に立つのかということはずっと考えているが、人命を守るということでは、本業が保健師ということもあり関心は高く、それを防災や流域治水といった切り口から議論されていると思っている。

また住民会議の提言が、皆さんの多様な意見で作られているという方式が素晴らしいと思っている。これは平成20年に活動されて、その後はどうなっているのか。

会長) それ以降は、住民会議は実施していないが、行政と住民が意見交換できるチャンネルをという提言もあり、それを受けて水害に強い地域づくり協議会有り、それぞれのコミュニティというところでは、重点地区での避難の検討や浸水警戒区域指定の取組がある。

重点地区以外では住民との取組はあまり実施されていないが、コミュニティ単位のものや圏域単位のものがある。ただ、普段から住民と行政が話せるような仕組みがあるのかと言われると、一般向けにはできていない。

そのあたりの知恵がもっとあれば良いが、例えば、地域での取組の披露をコンテスト形式で行う、淡海の川づくりフォーラムもその一つであり、いいことをしたらお互いに褒めあいましょうといった意見があったことから、実施してもらっているところである。

委員) 住民や市民との合意形成は非常に難しく、避難計画を作ってくださいというだけでも侃々諤々になる。そういった中でかなり丁寧に区域指定を含めた取組を進めていると思う。このような部分で、勉強もしながら、何か発言できればと思っている。

会長) ぜひ遠慮なく発言してほしい。

委員) 門外漢のところがあるので、非常に勉強になっている。弁護士と言う立場で言うと、権利関係のところと、これまで関わってきた災害対策というところで、避難計画が大きく似ているなど感じている。

権利関係のところでは、委員が話しておられたとおり、空き家、空き地、耕作放棄地が出ていて、現状困っている市町があるというのは把握している。

大きな課題としては、公図混乱していて権利関係が分からず、誰が管理するのかが不明であるということがある。これについては、住宅がある場所については、何とかしようとして今動いているが、山林については、頑張っているというアピールはあるが、遅々として動いていない状況がある。

このような状況下では、水源で施策を打つ時、権利関係が明確になっていない可能性が高いため不安感を持っている。こういった場所で、どのようにして施策を打っていくのか、権利者との交渉をどうやって実施していくのか、非常に難しいところがあると感じている。

2点目の避難計画ということについては、避難する住民が理解しなければいけないと考えており、避難計画を作成する段階で住民が関わるという住民行動は非常に有効であると思っている。

一方で、知識を持っていない状況でどこまでの情報を適切に把握できるのかということと、それぞれの思いがある中での合意形成と、避難計画を早急に立てないといけないということのバランスが非常に重要だと考えており、どのように計画を立てていくのかが課題だと考えている。

それと地域が広がれば広がるほど利害関係者が増えていくので、余計に難しくなるということがあるが、先ほども意見が出ていたが、エリアを広げないと議論ができないということもあると思うので、そのバランスが重要だと思っている。

それが反映できるような施策について聞きたいと思っている。

会長) 公図の話は全国的な問題、公共事業全般で必ず出てくる話なので、滋賀県で公共事業する時は、いろいろ対応されているのだと思うが、それについてより良い方向があるのであれば、説明してもらったら良いのかと思う。

避難計画の住民参加の話については、重点地区では相当一生懸命やっている。

事務局) そのあたりの情報は次回以降の議論の時に御説明することができると思うが、委員の御意見にあったもっと広い範囲での避難については、ほとんど実施していな

い。お伝えできる情報を聞いていただいた上で、何が足りないのかを議論いただければと思っている。

会長) 以前、湖北圏域では、広域避難の話を随分していたが、なかなか難しい。議論している途中に市町村合併があったりして、そうなれば一緒の市なので避難は可能だろうといった話もいろいろあったが、それでも旧町を越えてそういった議論をした。

マップを配るのではなく、一緒に作るということが大事で、滋賀県ではワークショップをしながらハザードマップを作成された例はあり、過去に草津市での取組に関わったことがある。

やはり一緒に作ると良いアイデアが出てくる。何が一番良いかという、自分が作ったマップだということ、こういった避難をしないといけないといった自分事化が進んでいて、これが大事でこの考え方は重点地区でも実践されていてとても良い試みだと思う。できればいろんな場所でもできると良い。

委員) 先日金曜日に雷が強くて、びわ湖放送でも雹が降ってきたので、その状況を撮影してニュースで放送した。先ほどから話があったとおり、今まででは想定できないような災害が起きてきており、少し降れば豪雨という中で、大雨もそうだが、様々な災害に対応してやっていけないといけない状況である。

びわ湖放送では毎朝、県民に対する安心安全情報ということで、しらしがテレビというのを放送している。その日の天気や交通情報だが、台風など災害が起こった時は、放送枠を拡大して情報提供を行っている。

次回の会議で発言すれば良いと思っているが、自分の立場から気になるのは、「そなえる」で、これまで話に出てきたようなマップを作ったり危険な地域へ説明したりというのは、自治会が単位になっている。これを県がしているのか、市がしているのかは分からないが、今どきサザエさんのような家庭はないので、高齢者1人世帯や実質的に自治会には参加していない人もいると思う。マップなどを作成して配布するのは良いが、実態が伴うためにはどう周知したら良いのか。

例えば、私は水害リスクの低いところに住んでいるが、リスクの高いところに住んでいる親や友人に必要な情報を伝えなければならないことを事前に知っておくといったことや、他府県では通勤時に自動車を運転していて洪水に巻き込まれ命を亡くしたという例もあるので、住んでいる人だけではなく、仕事や旅行で訪れた人に知らせる取組といったことも想定して考える必要があると感じている。

次回の詳細な部分での検証になるのかもしれないが、この検証にこのような内容を落とし込むかどうかは置いておいても、今後はそういったことも含め考えていくことが大事になってくると思っている。

会長) 過去に、琵琶湖湖南流域の水害に強い地域づくり協議会で、特に職員センターとくに避難に必要な情報提供ができないということで、単に防災情報無線があるから良いという話ではなく、もっときめ細かな調整が必要であるといった話が出ていた。

今も同じような話はあると思う。どこに空白があるのかといった情報をお持ちで

あれば、今後の会議で話してもらって、そのあたりをどうやって進めるのかということも議論できればと思う。命を守るという観点では非常に重要な視点であり、びわ湖放送さんにもぜひ協力してもらったらどうかと思う。

当時は携帯がまだ普及していなかったので、エリアメールをした方が良いといったことも随分言っていた。最近ではエリアメールが実現しており、むしろまた鳴っているといった風にうるさがられているといったこともあるので、加減はあるだろう。

委員) 皆さんの話を聞いていて、勉強しないといけないと感じているが、建築士という立場で話しをすると、古い町並みの場所では高齢者が多かったり過疎化してしまっている地域もある。一方、滋賀県は通勤事情が良く、農地が住宅地に替わってマンションが立ち並んでいる。そういった中、新興住宅地の住民が地域でこのような災害が起きる可能性があることや、水害が起きた時の被害状況について、通常は土地を購入する際の重要事項として説明を受けているはずだが、住んでしまうときっとそのことは忘れてしまう。

住民にいかにして住んでいる地域の特性を知らせていくのかは、水害リスク図なのだろうが、地域によっては取組が行われているが、新興住宅では隣家と顔は合わすが災害時にどう対応したら良いのか何人住んでいるのかとかいうことも分からなくなってきた。

こういった状況下で今後どのように対応していくべきかを考えていた。

他にも、森林伐採や、農地にソーラーパネルを建てたりして、地域で水を溜めるという機能がだんだんなくなってきたので、市街化調整区域なので建てられるのだが、どうなのかということも思ったりしている。

会長) この話は都市計画全般の話であり、現在は都市計画の主体は市町であり、県がコーディネートするのは一部である。一方、流域治水は県が主体で実施している。県がコーディネートできると、今の話であったようにここを住宅開発するのは適していないとか、ソーラーパネルをここで作ると流出係数が変わってしまって大変なことになるとか、言うことができるのだろうが、そういう議論は現状ではすぐ県にはあがってこない。言えばあがってくるのかもしれないが。

一部の開発案件については県にもあがってくるみたいだが、全般にというところでは情報は県には入ってこない。そういった土地利用に関する総合調整というのは、大きな課題なのかもしれない。今の件について事務局から補足はあるか。

事務局) 開発に伴う流出増分に対する調整池設置についての仕組みはあるが、基本的には増えた分を溜めているということと、現況の河川断面で流出増分を流せば良いという内容の規制で滋賀県では実施している。自治体によって取り扱いが大きく異なる部分である。

開発に伴う取組については、既存法令の中で実施できているということで、流域治水条例には位置付けていない。これについては、位置付けるべきということであれば、開発関連の部局とも連携が必要になってくると思う。

会長) 今日の議論をまとめると、エクスポージャーをどう管理するか。被害を受ける側

の話に従来の河川政策では誰も手をつけてこなかったから、手を付けていかないといけないという議論。そうすればその人達がきちんと避難したり、安全な場所に家を建てたりとなる。こういうところは一定頑張りましょうということ。

だけど、水害がどういう風に起きるのか、雨が降ったら流出がどう変わるのかとかいう話については、今まではある枠組みの中でやれることをやるとしているのが今の流域治水条例。それをもう少し踏み込んでいかないといけないという意見が多かったように思う。

ただ、今はまだ河川整備は別にあるので、それとのすり合わせをどうするかという議論もあると思うが、今求められているのは取組に対する検証。

まずは、現在の条例の目的が良くないということであれば、もっと議論しないといけない。

目標の一つである壊滅的な被害を防ぐというのは、床上浸水を防ぐ、床下浸水を除外するというくらいのイメージなので少し曖昧だったりする。普通で言うと、壊滅的な被害というのは、基幹産業がやられてしまっている地域があって働き口がなくなってしまったとか、そういう状況を防ぎましょうという風にも聞こえるので、それはどうかという話はある。

ただ、「滋賀の流域治水」の目標は2つあって、1つは人命を守る、もう1つは壊滅的な被害を防ぐ、この2つについてはこれでよろしいか。あるいはもっとこんな視点を入れた方が良くないかあれば、追加して考えましょうとなる。

もしこの2つで良ければ、その方向で滋賀県が施策を考えるということになるかどうか。(特に異論なし)

取組の力の入れようには強弱があるというのは本日の議論で分かっていたかと思うが、その中でどのフレームや枠組みで考えていくべきかについて、今日はひととおりの意見を伺ったので、次回はこの意見をベースに議論していけたらと思っている。

以上