

平成 24 年 2 月 3 日

滋賀県流域治水基本方針（案）についての意見

野洲市長 山仲善彰

前提

公表されている滋賀県流域治水基本方針（案）等の資料およびマスコミ報道によって知り得た情報に基づき、方針（案）のねらいとする治水安全性の向上による人命の尊重と財産の保全を図り、水害に強いまちをつくるという方向性には賛同する立場から意見および提案を述べる。

総論

方針（案）「はじめに」に述べられている、

「潜在的な水害の危険性に対する認識を県民の皆さまと共有し、河川整備の計画規模を超える洪水を含め、どのような洪水にあっても命を守り、壊滅的な被害を防ぐ治水対策」

およびその目標である

「どのような洪水にあっても、人命が失われることを避け（最優先）生活再建が困難となる被害を避ける。」（「方針」（案）第三章）

に異論はなく、滋賀県知事がそこまでの目標設定をしようとしていることは心強く、高く評価できる。

この考え方は、国の河川政策の次のような経過、

流域の急速な都市化を背景にした、昭和 52 年(1977)の河川審議会の「総合的な治水対策の推進方策についての中間答申」

計画の規模を超える洪水（超過洪水）対応を視野に入れた、昭和 62 年(1987)の河川審議会の「超過洪水対策及びその推進方策について」

これら「総合治水対策」の流れを受けて制定された、特定都市河川浸水被害対策法（平成 15 年法律第 77 号）（*滋賀県には流域指定はない）などと

同じ方向のものと考えられる。

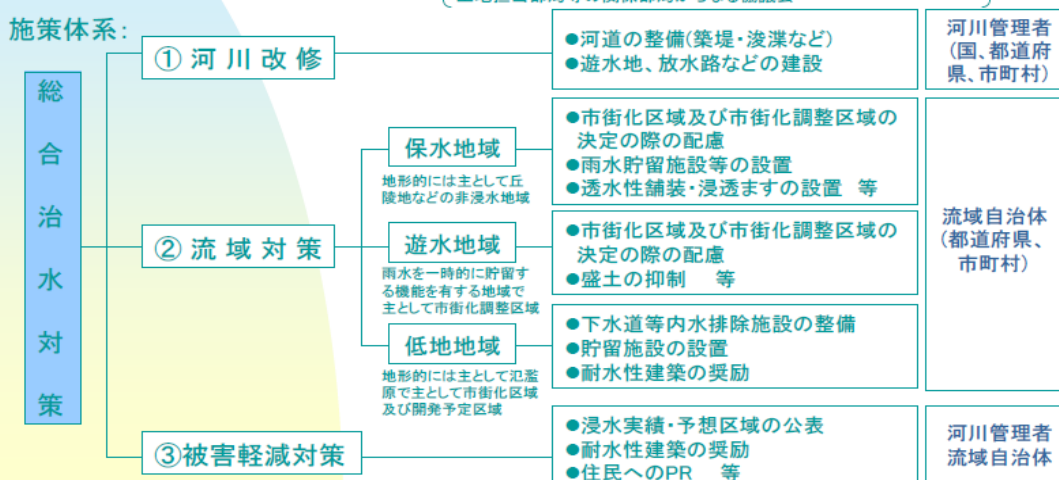
総合治水対策の体系・施策

目的: 急激な都市化に伴う流出量の増大等に対して河道等の整備だけでは追いつかない河川において、河川改修の集中投資、流域の自治体による流域対策、浸水被害の減災措置等の施策を組み合わせた流域一体となった治水対策を講じる

目標: 時間雨量50mm(1/5~1/10)の降雨に対応

実施組織: 流域総合治水対策協議会（地方整備局、都道府県及び市町村の河川担当部局、都市住宅部局、土地担当部局等の関係部局からなる協議会）

施策体系:



主な疑問点

「総合治水対策」との違い

1970年代からの「総合治水対策」の積み上げがあるなかで、今なぜ新しく方針(案)が必要なのか? 考え方に基本的な相違点があるのか?

河川整備と流域治水との関係

河川整備は「所与の条件」とされており、否定されてはいないが、流域治水の中に含まれているのかいないのか不明であり、このまま制度化されると、河川整備と流域治水の主眼である土地利用規制、避難等の対応との優先度を決定する統合的な判断の仕組みがないため、現状の河川状況を是認し、河川整備を怠る弁解に使われる懸念がある。

流域の定義と範囲

「どのような洪水」に関して、具体的に「どこ」での洪水を想定しているのか不明確である。

方針(案)にある、普通河川、準用河川、一級河川の個別なのかすべてなのか、見方を変えれば、琵琶湖流域なのか滋賀県域全体(北川、大戸川等を含む)を流域ととらえるのか、さらには大阪湾に至る琵琶湖・淀川流域なのかが明確にされていない。

肥大化が懸念される広域行政への潜在的な波及を想定して、仮に琵琶湖・淀川流域をも視野に入るとする場合、方針(案)の眼目である土地利用規制・建築規制が県外下流域に及ぼされることにより、琵琶湖の治水ダム機能としての負荷を軽減でき、洗堰全閉の解消はもちろん、洗堰操作の一段の弾力性が確保されることとなる。また、もし、県内の河川流域のみを対象とし、淀川流域を入れていないとするなら、水系一貫主義に基づき管理されている河川行政の中で完結しない流域を取り出して、土地利用規制等の強い制約を課そうとすることは社会的不公平と不利益を生じる恐れがあるのではないかと考えられる。

流域とはん濫原は同じか

方針(案)の「はじめに」において、「ここには、県民の皆さまの暮らしの舞台である流域(はん濫原)の視点から積み上げる治水政策が示されています。」通常、流域は、はん濫原より広い範囲を指すし、県民の暮らしの舞台がはん濫原であるというのも不自然である。なぜ敢えてこのような無理な規定になっているのか。また、微細なことではあるが、人命を最優先する方針(案)が自分たちの住んでいるところを「川の外」と発想するのか。はん濫原については次の例が参考になる。

氾濫原の定義

社会通念上、氾濫原とは「河川の近くにあって、洪水時に浸水を受ける範囲の低地」と一般的には理解されている。この認識は間違いでは無いものの、「河川の近く」と言う認識が曖昧であり、個人差によるバイアスが生じる懸念がある。日本においては河川改修がある程度進んでおり、河川近傍に限定した狭い範囲の土地だけを連想させる場合が多い。したがって、本研究において対象とする氾濫原は、地形学的に明確な定義を取り入れ、「**河川が溢水・破堤氾濫した場合に、その氾濫水により浸水する区域を包絡する区域**」、すなわち**沖積平野の想定氾濫区域そのものと定義する**。沖積河川の氾濫原は、河川流水が洪水時に河道から溢れた溢流水および河道内部における堆積作用によって形成されたもので、想定氾濫区域とほぼ同義である。

また、同様に「氾濫原管理」とは河川近傍の浸水を受ける区域を管理することではなく、ここでは河川が氾濫した場合に浸水する区域を包絡する区域(想定氾濫区域とほぼ同義)を管理することと定義する。

戦-50 氾濫原管理と環境保全のあり方に関する研究

研究期間： 平 21～平 23

独立行政法人 土木研究所 平成 21 年度戦略研究 50

土地利用規制を条例で課すことができるのか

規制は新たなものでなく、県資料にあるような、「都市計画法、同施行令、昭和 45 年の建設省通達（技術的助言）に基づくものであり、新たな基準で規制を行うものではありません。」この認識があるなら、改めて条例制定の必要性があるのか。また、見方を変えれば、令に定める基準、そしてその基準が曖昧なために通達に委ねられている内容を一挙に条例化することを明言して方針（案）を確定することに問題はないのか。

この基準に関しては、次のような指摘があり、条例化に当たっては、現状を慎重に評価すべきである。なお、通達が遵守されていないことは好ましくないが、それには制度運用上の合理性・透明性などの課題があると考えられる。

「市街化調整区域は、「都市計画法」（昭和 43 年法律第 100 号）第 7 条に基づき、市街化を抑制すべき区域である。昭和 45 年に出された局長通達 3 では、おおむね 50mm/60 分程度の降雨を対象として河道が整備されない河川の氾濫区域及び 50cm 以上の湛水が予想される区域は、原則として市街化区域に含めないとしている。しかし、実際はこの通達が遵守されていないのが現状である。」

「最近の水害の状況と対策 中小河川の破堤水害と都市型水害を中心に 」

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 544(JUN.13.2006)

国土交通課 大塚路子 『調査と情報 第 544 号』（平成 18 年）

建築規制を課すことができるか

仮に治水上の問題で建築規制をかけようとするなら、新しい条例でなく、滋賀県建築基準条例あるいは特定行政庁の建築基準条例に追加をすればよいのではないかと考えられる。あえて新たに条例化するなら、規制ではなく、浸水危険の区域指定であると考えられる。

市町および国の役割を規定すること

方針（案）の随所に市町および国の役割が規定されている。条例策定に当たっては、当然、県および県民等の役割に限定されると考えられるが、通常の方針の条例化という流れからすると、過大に規定されていて落差が大きすぎるのではないか。

「水害に強い地域づくり協議会」および同計画

条例と並んで、方針（案）の主要方策であると考えられるが、記述が不十分で漠然としていて、成立および機能するかどうか不透明である。

検討

流域治水の検討が始められた当初の発想は、「総合治水対策」も含め現行の河川政策と行政の枠組みを根本から変える大胆な取り組みというイメージがあり、約 5 年間の調査・検討の成果が期待されてきた。

しかし、『本基本方針では、「川の中の対策」に関する諸計画（河川管理者が定める河川整備に関する計画）を所与の条件としつつ、流域治水の立場から、「川の中の対策」で整備水準を超える洪水対策として実施すべき事項、および「川の外の対策」として実施すべき事項について、基本的方向を示すこととします。』となっており、結果的には、計画河川での超過洪水対策とその他河川での洪水対策に収束してしまっている。

先にも述べた、「総合治水対策」との明確な違いが見出せない。むしろ「総合治

水対策」より対象領域が狭くなっているのではないかと。また、ダムに頼らない治水の枠組みとしても期待されたが、方針（案）の策定を待たずにダムの方針が明らかにされたことは残念であり、こうなるとは、方針（案）の役割が疑問視される。

なぜこのような結果になったのか、また、当初の企図に問題はなかったのかについて検証が必要ではないかと考えられる。

また、感覚的な見方ではあるが、方針（案）が、安全と安心のためのものであるにもかかわらず、逆に、特に行政関係者からは安心感よりは不安感あるいは懸念をもって受け止められているのではないかとと思われる。今回の報告にあたって県内の市長の意見を簡略に確認したところ、寄せられた意見は河川整備および維持管理が疎かになるのではないかとということと土地利用規制等への反対あるいは危惧、そして策定手続きへの不満が主なものであった。

その原因としては、潜在リスクの開示は当然重要ではあるが、県民が「はん濫原」に居住しているかのような表現に象徴されるように、それが過度になっていることと、土地利用規制等が想定されていること、さらには、河川整備等の社会資本整備が「所与の条件」とし枠外に置かれている印象を与え、「洪水をなくす」と言うよりは「洪水被害をなくそう」という理念が先行しているためではないかと考えられる。これらのことを敢えて総括して言えば、築堤、干拓、埋め立て、灌漑などといった取り組みによって文明を築いてきた人間の営為を評価していないような誤解を与えるためではないかと考えられる。

提案

流域の定義と範囲を明確にすること

河川整備計画の位置づけを充実し明確にすること

「滋賀県流域治水基本条例」の案を具体的に示して、方針（案）と並行して議論すること

土地利用・建築規制を盛り込むことの可能性を先に検討し、明らかにしたうえで、方針（案）の検討を進めること

土地利用規制については、用途区分見直し手続きにおける合理性、透明性の向上また、基礎自治体の権限強化等の課題がある。都市計画法の適正な制度および運用改善で解決を図るべきである。

建築規制については、敢えて実施するのであれば、浸水危険の区域指定を制度化した上で、建築基準条例の改正で実施する方が良い。ただし、すべての特定行政庁に及ぼす場合は、法令の改正が必要と考えられる。

市町との協議においては、担当者レベルの会議の区切りごとに首長との協議を挟むこと。そうしないと、「木を見て、森を見ない」議論に引きずられて、本筋が歪むことがある。そのようなところが、方針（案）に散見される。

最後に

洪水による人命被害をなくそうという、強い思いをもって「流域治水」の検討が約5年の長きにわたり多くの人たちの協力と滋賀県職員の多大な労力と経費によって積み上げられてきた。その思いと取り組みは貴重である。その成果が、真に県民の安全と安心のためにいかされることを願っている。