

湖東圏域 水害・土砂災害に強い地域づくり協議会 第5回協議会 報告

日時：令和2年7月29日（水）14：00～16：00

場所：滋賀県湖東合同庁舎 1階 1-B, 1-C 会議室

本協議会は、社会全体で洪水氾濫に備える「水防災意識社会」を再構築するため、湖東圏域の1市4町（彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町）と国・県が連携して、専門的な学識者等に基づく助言を受けながら、湖東圏域における愛知川、宇曾川等の洪水氾濫ならびに土砂災害による被害の軽減に資する取組を総合的かつ一体的に推進することを目的としています。

1. 開 会

事務局から2019年度の実績報告および2020年度の実行計画を説明しました。また、既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流）、地先の安全度マップの更新、大規模氾濫減災協議会の運用、感染症指定医療機関に対する災害リスク情報の提供、避難確保計画の作成に関する参考様式や流域治水プロジェクトに関する説明がありました。



2. 主な議事

(1) 構成委員の変更について

湖東圏域 水害・土砂災害に強い地域づくり協議会における構成委員の変更について、事務局より報告がありました。

(2) 2019年度の実績報告

2019年度に実施された検討項目について、各機関より報告がありました。

(3) 湖東圏域における2020年度の実行計画

2020年度は以下について、構成員が連携しながら取り組むことを確認しました。

- ① 要配慮者利用施設における避難計画の作成および避難訓練の実施
- ② 土砂災害防止法に基づく抽出・基礎調査
- ③ 土砂災害リスクの現地表示
- ④ 水害・土砂災害ハザードマップの改良、周知、活用
- ⑤ 国土強靱化対策に基づく河川整備、土砂災害防止施設整備
- ⑥ 重要水防個所の見直し及び水防資機材の確認

(4) 既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流）について

流域政策局水源地域対策室より既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流）についての説明があり、滋賀県内における事前放流対象ダムおよび事前放流による効果について確認しました。

(5) 地先の安全度マップの更新について

滋賀県流域政策局より「滋賀県流域治水の推進に関する条例」に基づく地先の安全度マップの更新について説明がありました。

(6) その他情報提供

流域政策局より大規模氾濫減災協議会の運用や、感染症指定医療機関に対する災害リスク情報の提供、避難確保計画の作成に関する様式の説明があり、大規模氾濫減災協議会等を活用した取り組みについて確認しました。

また、琵琶湖河川事務所より流域治水プロジェクトについて説明がありました。

2019年の取組報告および2020年度の取組予定に関する意見・質疑応答

湖東圏域の取組方針に関して、流域政策局長、多々納委員（京都大学防災研究所教授、アドバイザー）、堀委員（京都大学防災研究所教授、アドバイザー）、愛荘町長、甲良町長から、意見や質問が述べられました。

（以下、〈質問者〉からの意見・質問、（回答者）の返答を記します。）

～「市町庁舎や災害拠点病院等の施設管理者への情報伝達の充実等」に関する意見・質疑応答～

〈甲良町長〉 役場周辺には公共施設が多く、避難所が集中しており、作成いただいたハザードマップでは、甲良町の全ての避難所が浸水する認識である。このマップをもとに町内での避難計画を策定することは困難であるため、山手に位置する多賀町と連携し広域避難する方法しか考えられない。現実問題としては、次の避難計画が策定できない状況である。

また、ハザードマップでは、標高が高い集落が一番うすいピンク色、低い農地が黄色と逆に示されていないか疑問があるためもう一度見直していただきたい。

（事務局） 手元の資料では判読できない部分があるため、再度確認する。

〈堀委員〉 浸水想定は、様々な規模がある。想定する規模により各市町における浸水状況も変わる。どの規模を想定にして避難計画を策定するかにより、広域避難の必要が生じる場合もあれば、町内で避難が可能な場合も考えられる。これらも整理した上で検討した方が良いと考えている。

〈会長〉 想定最大規模のリスクをもとに避難計画を考えると、市町内で避難所が無くなることは考えられる。一方、低いリスクであれば、市町内で避難できる場所が残っている可能性もある。リスクの規模に応じた段階的な避難計画の立て方も考えられる。具体的にどの規模で避難計画を策定すべきかという指針はあるか。

（事務局） 国土交通省が出している「水害ハザードマップ作成の手引き」では、想定最大規模、計画規模の両方が示されており、どちらで作るかは実情に応じて各市町の判断になると考える。ただし、マニュアルには想定最大規模のリスクについてはハザードマップに示すように記載があると認識している。

〈甲良町長〉 24時間雨量が870mmという想定最大規模の浸水想定データを持っていないながら、「想定最大より小さい規模で住民避難計画を立てた」と住民の方は考えるのではないかと。多賀町で実施された住民避難訓練と同様の訓練を今後は実施する必要があると考えている。現在は、行政がどのような資料を提示し、災害対策本部がどのように指示するかが重要になっているため、ご指導いただきたい。

〈多々納委員〉 資料2の6ページの浸水想定区域の浸水深は、どの確率規模を想定した計算によるものか。

（事務局） 資料の背景図は、1/200 確率の地先の安全度マップを示している。吹き出しに記載の浸水深は、地先の安全度マップが1/200 確率の浸水深、洪水浸水想定区域については想定最大規模の浸水深を記載している。

〈多々納委員〉 浸水想定区域図で取り扱う河川は僅かであるが、地先の安全度マップは他の

小河川も取り扱っている。すぐに実施はできないと思うが、想定最大規模の外力について、地先の安全度マップと同様の計算方法を実施すれば、整合性を持ったマップが作成できると考える。現在は、地先の安全度マップと想定最大規模の浸水想定区域に齟齬が生じており、この状況でハザードマップを作成する場合、浸水深の大きい方を採用するしかないと考える。この点について、滋賀県でやり方を考えておいた方がよい。一方で、1/1000 規模の浸水を元に避難計画を策定することを考えると、山の上しか避難する場所が無いということも起こりえる。そのため、市町も二段階避難のようなやり方を考えることで、より実効性が高い計画になり、合理的であると考えている。

(会長) 甲良町は比較的平坦な土地柄であり、広域避難も想定することは非常に大事である。様々なリスク情報について、改めて説明する機会を設けたいと考えている。

～「取組方針に基づく取組状況一覧表」に関する意見～

<多々納委員> 資料 2-1 の一覧表は良いものであるが、当該年度に実施した内容だけでなく、過去に実施した内容や、今後実施する必要がある内容について記載し、足りない部分がある構成であると更に良いのではないかと。

(会長) 本資料は、昨年度の実施内容が資料 2、今年度の取組内容が資料 3 と分かれた構成である。来年度以降は、進捗状況や課題がわかる資料作成を考えていきたい。

～「各市町の取組報告」に関する質疑応答～

<会長> 愛荘町から備蓄品に「ボート」や「救命胴衣」を追加したとの報告があったが、具体的な個数や配置場所についてご紹介いただきたい。

(愛荘町長) 新しく建設された山川原地域総合センターの倉庫に、ライフジャケット 30 着、ゴムボート 2 隻、電動ポンプを備蓄している。

～「要配慮者利用施設における避難計画の作成および避難訓練の実施」に関する質疑応答・意見～

<多々納委員> 要配慮者利用施設における避難確保計画の作成は義務化されており、来年度末までに実施する必要がある。このような状況でありながら、避難確保計画が作成された施設は少ない状況である。2019 年度実績と 2020 年度末の予定が一緒であるが、何か問題があるのか。

(事務局) 資料 3 に記載の内容は、現状の数値であり、2020 年度の予定ではない。

<多々納委員> 水害の危険が高い場所に施設が建たないようにする議論の中で、河川法の範囲で可能な内容として、避難確保計画の作成が義務化された背景がある。そのため、既存の全施設が避難確保計画を作成できる立地であるとは考えづらい。施設独自の取組で対応できる施設がある一方で、対応が困難な施設も存在する。これらの施設については、「水防団」や「地域の支援」で対応する事が可能ならば、それらを位置付けると良いと考えている。しかし、市町を越えた計画でないといけない場合、重点的な対応が必要になり、『情報提供』や『支援方法』に

について考える必要がある施設」に位置付けられると考える。

そのため、避難確保計画の最終版の作成だけが重要ではなく、その過程における課題や問題についても共有する必要がある。避難できない方々をどのように避難させるかについての計画づくりを考えていただきたい。

(会長) 避難確保計画作成の進捗状況を県や関係市町と進めていくので、ご指摘を踏まえて、できるだけ早く各対象施設で避難体制が取れるようにしていきたい。

<多々納委員> 避難確保計画が作成できるかどうかの振り分けの時点でご相談いただければと思う。

～「水害・土砂災害ハザードマップの改良、周知、活用」に関する意見～

<堀委員> 各市町は、ハザードマップを配布後、どのように周知、活用しているかの取組を紹介いただきたい。ハザードマップどおりの浸水は一生のうちに一回経験するかという確率である。そのため住民の方には浸水発生の前に内容を知っていただきたい。しかし、配布後は未だに「見ていない」、「片付けてしまった」というケースが多い。「全戸配布」や「ホームページで確認できる」というだけでは認識してもらえないという問題がある。

また、想定最大規模の浸水の場合、中心市街地のほとんどが浸水することになるが、住民側からすると、そのような浸水害は滅多に発生しないと考える。そのような実際に発生した際の避難行動がわからない場合、人間は考えること自体をやめてしまう傾向がある。

したがって、ハザードマップ作成後のフォローアップが重要であると考えている。複雑かもしれないが、「想定最大規模」「計画規模」など段階毎の浸水想定について住民に伝えていくことも大切であると考えている。本日の協議会のような場で市町を中心に情報共有を行い、方法を少しずつ蓄積できたら良い。

(会長) 各市町や県で出前講座を実施している事例があるが、浸水リスクについての具体的な説明が必要であると考えている。甲良町長が述べられたように、段階的な避難についても住民が考えられるようになると、より現実的な対応ができると思う。今後の取組についても、住民が親しめるような方法を県や市町と考えていきたい。

既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流）に関する意見・質疑応答

既存ダムの洪水調節機能強化に関して、彦根市長から、意見や質問が述べられました。

<彦根市長> 洗堰の操作規則について少し調整されるのか。

(琵琶湖河川事務所副所長) 瀬田川洗堰操作規則の見直しの予定はない。

<彦根市長> 琵琶湖の水位は沿岸部に大きな影響が出るため、何とかしていただきたい。

(会長) この件については、滋賀県も非常に大切な問題と考えているため、琵琶湖河川事務所などと相談しつつ、引き続き検討を進めていく。

<彦根市長> 科学的な予測に基づいて検討を進めれば良いと考えるが、どうか。

(彦根地方気象台長) 雨量の予測については、現在は3日前が限度となっている。今すぐ何

かできるものではないが、今後も精度を保ちつつ期間を延長できるように技術開発を進めていくつもりである。

<彦根市長> 国も一定の補償をすると具体的に伝えているので、改めて協議をしたい。

(会長) 一定期間水位を下げることは、様々なところに影響が出るので難しい。ただし、事前放流のような短期的な対応であれば、比較的理解が得られやすいと考える。

<彦根市長> 工業用水の利用も変わってきており、取水口の位置を変更するなど、色々な方法があるのではないかと。

(会長) 琵琶湖の低水位は-1.5mまで対応しているため、取水口の位置は問題ないと考える。むしろ、生態系への影響の方がわかっていない面が多い状況である。

<彦根市長> 琵琶湖総合開発事業の話も30年以上前であり、わかってきたこともあるのではないかと。

(会長) わかってきた内容もあるが、未だにわからない内容もある状況のため、今後とも色々と検討していく必要があると認識している。

地先の安全度マップの更新に関する意見

地先の安全度マップの更新に関して、多賀町長から意見が述べられました。

<多賀町長> 現在、芹川の整備は河口部から800m強の区間のみである。上流部の整備まで何十年と待つことはとてもできないので、上流部も着実に整備を進めていただきたい。多賀町では久徳、佐目、川相の3箇所では浚渫工事を実施しているが、護岸整備には時間がかかるため、今後も実施いただきたい。今年、川相、久徳地域で土砂がたまっているため、浚渫の対応を切にお願いしたい。

(湖東土木事務所長) 浚渫のご要望については、現地状況を確認・調査して、必要なところは対応していきたい。また、緊急浚渫推進事業が令和2年度から令和6年度にかけて実施できることになっており対象箇所について計画的に実施したい。

(会長) 維持管理については、予算を増やしており、紹介があった「浚渫債」という起債がかけられるようになっており、5か年計画で全体的に実施するものである。事業の優先順位はあるが、毎年状況は変わると思うので、その都度土木事務所と調整しながら進めていきたい。

流域治水プロジェクトに関する意見・質疑応答

流域治水プロジェクトに関して、流域政策局長、多々納先生、多賀町長から、意見や質問が述べられました。

<多々納委員> 新しい事業メニューが増えたのか、あるいは例えば(土地利用一体型)水防災事業などでも適用の要件が変わったりしたのか。

(琵琶湖河川事務所副所長) 事業メニューというより、施策の方向が変わったということである。(土地利用一体型)水防災事業の適用要件は変わっていない。国土交通省の水管理・国土保全局以外の部局も入れて、対策をするイメージである。

<多々納委員> 例えば、鳴瀬川水系の吉田川の例で示されている「浸水想定区域等のハザードエリアに対する移転・建替え等補助制度」は、防災集団移転のため、まず災害危険区域指定をするというストーリーだと認識している。ここには既往の施策である（土地利用一体型）水防災事業が活用されている。（土地利用一体型）水防災事業は5割補助が出るが、その要件が「災害危険区域指定ができているところ」と、「それが災害に遭ったところ」という条件である。滋賀県の場合、災害危険区域に相当するようなものは浸水警戒区域などの指定をすれば多分クリアするが、災害に遭っていないので（土地利用一体型）水防災事業は使えないかもしれない。既往施策を活用し何かできそうに見えるが、活用する施策の中身が変わってないと勿体ないと考える。何か取り組みの動きは無いか。

（琵琶湖河川事務所副所長） 流域治水プロジェクトの具体的な情報は持ち合わせていない。

<多々納委員> 本日のような協議会の場で意見があがれば、国土交通省の上層部に報告していただける可能性はあるか。

（琵琶湖河川事務所副所長） 担当者会議などで意見があったということは、適宜伝えていきたいと考えている。

<多々納委員> 流域治水は良いプロジェクトと考えている。滋賀県はまさに流域で連携すべきである。ただし、「どの組織がどの様に司令塔になるか」、「プロジェクトにどのような施策を組み込むか」という事が課題である。既往の施策であれば、制度の縛りがそれぞれある。それを横串刺してできるようにしようと思っても制度の緩め方が分からないことがあると考えている。要望等を出すことで制度の縛りを緩めることが可能ならば既往の施策の活用についても検討いただきたい。

また、荒川水系入間川の「高台整備」は防災ステーションのことと認識している。既往施策で取り組み可能なことだけを緊急対策でやっているという理解である。滋賀県では、防災ステーションは造られているのか。

（会長） 滋賀県では、国で造られた防災ステーションが草津川に一箇所、近江八幡に複数箇所存在する。水防活動のために堤防に腹付けし水防の資材を置く等の目的で防災ステーションを設置している。今後、避難など多面的に使えるのであれば考えたい。

<多々納委員> 元々の目的は資材置場であるが、国で宣伝される時は、避難場所である。

（会長） ご指摘のとおりである。

<会長> 淀川水系の流域治水プロジェクトの進め方について、現状では具体化されていないが随時、県や市町に情報提供されるのか。

（琵琶湖河川事務所副所長） そのように考えている。

<多賀町長> 多賀町は、流域治水プロジェクトについて情報提供いただいた。取り組みなければいけないと考えている。あとは滋賀県のやる気次第と考える。

（会長） 県事業は、一生懸命取り組みたい。プロジェクト自体は、ある意味県の取り組み方針事業をビジュアル化したものである。

<多々納委員> 県管理河川で言えば、先程の局長が示された、「水防災意識社会の構築」をスローガンに計画がスタートしている。この計画に同様の内容が入っていると思う。ただ、今聞く限りでは、使える先はあまり変わってない。だから、もう少

しグレードアップしたいのだろうが、そのための施策は具体的には見えないように感じる。

恐らく新しい名前でも取り組み始めていることから、少なくとも議論の場を設け、その後に新しい展開があると考えられるため期待している。

<多賀町長> 芹川流域のダム建設が中止になったが、昨今の洪水の状況から、水を貯めることができなければ、芹川では特に災害が発生しやすいと考えている。このようなプロジェクトの中にダムの建設も加え議論をしていただきたい。

<会長> プロジェクトを進めるに当たり、水系単位で協議会が作られるようだが、減災協議会と同様の協議会を設置するのか。

(琵琶湖河川事務所副所長) 流域全体の会議を滋賀県内の代表の市町に入っていていただき実施し、その下に滋賀県の全市町が入った部会を作って進められないか、という構想をしている。

<会長> 大規模氾濫減災協議会を活用するのも一案ではないかと考える。

以上