

第5回流域治水推進審議会 議事概要

1. 開催日時 令和2年7月27日（月）14:00～16:20

2. 開催場所 滋賀県大津合同庁舎7-A会議室

3. 出席者

流域治水推進審議会委員

上田委員、植平委員、大杉委員、大村委員、菊池委員、北井委員、小浦委員、
多々納委員（会長）、中川委員、中谷委員、中村委員、西谷委員、森委員、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

議第1号 東近江市きぬがさ町城東地区、中洲地区、中央地区の浸水警戒区域の指定について

議第2号 （仮称）重点地区における取組のあり方検討部会の設置について

報告1 「地先の安全度マップ」の更新について

報告2 その他情報提供

- 1) 想定最大規模降雨による洪水浸水想定区域図の公表
- 2) 国土交通省の「流域治水プロジェクト」について
- 3) 異常洪水時防災操作に向けたホットラインの取組
- 4) 既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流等）の取組

<配布資料>

- ・議事次第、資料一覧、委員名簿、条例および施行規則、議事一覧
- ・議第1号 浸水警戒区域の指定について
 - ④東近江市きぬがさ地区 水害・土砂災害に強い地域づくり計画～城東地区～
 - ⑤東近江市きぬがさ地区 水害・土砂災害に強い地域づくり計画～中洲地区～
 - ⑥東近江市きぬがさ地区 水害・土砂災害に強い地域づくり計画～中央地区～
- ※④⑤⑥は個人情報記載のため審議後回収
- ・議第2号 （仮称）重点地区における取組のあり方検討部会の設置について
- ・報告1 「地先の安全度マップ」の更新について
- ・報告2 その他情報提供
 - 1) 想定最大規模降雨による洪水浸水想定区域図の公表
 - 2) 国土交通省の「流域治水プロジェクト」について
 - 3) 異常洪水時防災操作に向けたホットラインの取組
 - 4) 既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流等）の取組
- ・参考資料 平成30年度滋賀県流域治水に関する施策の実施状況について

5. 概要

5.1 流域治水推進審議会の委員について

1) 委員紹介

事務局より、審議会の議事の説明および委員の紹介を行った。

2) 会長の選出（第三期）

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、条例施行規則第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、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、会長より中川委員が指名され、了承された。

5.2 浸水警戒区域の指定について（議案第1号）

1) 議第1号 東近江市きぬがさ町城東地区、中洲地区、中央地区の浸水警戒区域の指定について

事務局より議事内容について説明

【説明資料：議第1号、議第1号説明資料④～⑥】

<質疑・応答>

会長) 東近江市きぬがさ町の浸水警戒区域の指定に関しての提案がありました。取組内容、今までの経緯も踏まえ、地域づくり計画書について説明がありましたが、この審議会で可とするかということ議論しなければいけません。御意見ありませんでしょうか。

委員) 指定に反対ではないですが、いくつか質問します。
城東地区の集落は、史跡、文化財に指定されていないか、調整済み地域づくり計画 p. 7 の最大浸水深図を見ると、他の箇所は黄緑とか黄色だが、中央地区は薄いピンクで浸水が大きい。指定から外れている経緯は防災マップの避難所は遠いが、車で避難するのか

事務局) 安土城跡の史跡がありますが、今回の浸水警戒区域のエリアと史跡のエリアは重複していないと考えられます。担当部局との調整はしていません。

委員) 安土城の史跡に入っていたと思います。私は安土城の史跡の委員会に行っています。確認して下さい。

事務局) 確認をさせていただきます。
中央地区を含めて田畑はほぼ同じ浸水深になっています。中央地区の集落の一軒一軒の宅盤の高さを計測すると、家がある場所は宅盤を少し上げておられ、ぎりぎり 3m 未満の想定浸水深であり、区域指定のエリアから外しています。
3 集落とも指定避難所から遠いですが、基本的には水平避難が可能なタイミングで車により逃げていただくようにそなえる対策をしています。

委員) 市長からそなえる対策についてよろしくとあるが、結構きちんとしないとイケな

- い。内水だからゆっくりあがってくるのか。
- 事務局) 一級河川の須田川の破堤を想定しており、須田川の外水です。もちろん内水もあります。そなえる対策の中で須田川にセンサーを設置し、水位が一定あがってくると自治会長にメールがいくようにシステムを組み、できるだけ水平避難が可能な時に避難していただくことになっています。東近江市から意見がありましたが、そなえる対策はブラッシュアップしていく必要がありますので、今後フォローします。
- 会長) 地域づくり計画書 p. 17、p. 18 に、アラームや水位計をつかった避難のトリガー、最近で言うと避難スイッチが決められている情報があります。避難に関しては地域に入って議論して決められていると思いますが、追加する内容はありますか。中央地区は 3m 以下といっても、どれくらいか、ほぼ 2m なのか、あるいは 2.95m なのか、仮に 2.95m に近い値の場合に、地域の方はどのような意見がありましたか。
- 事務局) 避難所は、やわらぎホールが能登川支所の真横にあります。東近江市に 1 番はじめに避難所として開けると聞いています。やわらぎホールへ自動車です事前に逃げることを地区の方が協議の上、決めています。また、須田川の水位計の第一のアラームは避難路が浸水する 150 分前に設定しています。避難のスイッチとして 150 分前にそのスイッチになりましたら、自治会長へメールが届き、自治会長によりやわらぎホールへ速やかな避難を誘導していただくことになっています。想定浸水深につきましては、中央地区は 2.8m になっていますが、こちらの地区の方も早めに避難するという意識を持たれています。須田川の水位が上がった時点で避難する計画になっています。
- 会長) 地区の方は 2.8m だと指定から外した方がよいという意見ですか、2.8m だから入れてくれという意見ですか。
- 事務局) 個別にお話を聞くと、家が区域にかからなくてよかったという方が多数でした。ほとんどの範囲は田畑であり、オープンハウスで来られる方も自分の家がかかっていないことを確認される方が多かった印象です。
- 委員) 復習もかねて確認します。浸水に対して地盤を上げる補助は、指定が必要でしたよね。そういったやりとりはありませんでしたか。
- 事務局) 今回のエリアは、いわゆる既存不適格、3m 以上の浸水が想定される家屋で避難空間がない家屋がありません。3m 以上浸水する家屋が 2 軒ありますが、2 階の床面が高く、2 階が避難空間なるため、既存不適格にはあたりません。県の支援制度は既存不適格が対象となるため、支援制度を利用できる地区ではなく、他の家屋の方も区域に入っていない方がほとんどでしたので、特に支援制度に関する意見はありませんでした。
- 委員) 先程の文化財の話ですけれど、気になって聞いたのは、自分の備えとして建て替えをしようとしたときに、文化財の公共的価値と安全の公共的価値が反するとき難しいことになるので、確認したということです。
- 事務局) 承知しました。

- 委員) 須田川の水位が一定に達したら避難スイッチが入るとの話があったが、現在の避難の開始はレベル3で要介護者、高齢者の方の避難開始、レベル4で全員避難だがそのあたりは、この地区では分けているのか、一括で考えているのか
- 事務局) 避難スイッチとしましては、須田川の水位計でアラームが通知されますと、警戒レベル3として高齢者が避難開始をすることで自治会で認識しておられます。その後の降雨などを判断いただいて、自治会に判断していただいています。
- 委員) 住民の方が判断するということですね。
- 滋賀県は200年に1度の外力に対してのマップを作っています。一方、国はハザードマップを作成するときは、想定最大規模の外力を与えてハザードマップを作成することとしています。滋賀県が200年に1度の外力に対してのマップを作った理由は、建築規制を行う確率規模はこれまで十分議論が尽くされたとしているが、これは、非常に難しい話だと思います。200年に1度のハザードマップを見ていたが、今回の災害が1000年に1度、500年に1度であり、滋賀県がそれを想定してマップを作成していないのではないかと誤解が生じるかもしれません。各市町のハザードマップと滋賀県の地先の安全度マップの関連について教えてください。
- 事務局) 市町の作るハザードマップとの関連について、基本的に避難に使うため図面は市町の作るハザードマップを主と考えています。滋賀県では200年に1度、100年に1度、10年に1度の3パターンのマップを作っていますが、それぞれの使い道を定めています。200年に1度は主に建築制限に使います。100年に1度はハザードマップでリスクが表示されていない空白地域を補完する意味合いであります。今は想定最大規模が出ていますが、従前は100年に1度がハザードマップのベースであったので、それを補完する意味で県として100年に1度のマップがあります。まちづくり、市街化区域に編入するかどうかの判断として10年に1度のマップがあります。基本的には使い道を分けて、県の地先の安全度マップはできています。避難場所、消防、警察、病院など市町のハザードマップは水害リスクだけでなく、いわゆる避難に関する情報を載せているので、逃げていただく場合は市町のハザードマップを基本とするとしています。重点地区の取組では、200年に1度のマップも使って、逃げ遅れがないようにしています。地域住民の方にもハザードマップと地先の安全度マップの混乱がないように、お話ししています。
- 委員) ぜひ住民全員の方に通知していかないと、色々なマップがあるなかで混乱がないように説明しないといけないと思います。
- 会長) 是非これだけは言いたいということがなければ、この案の妥当性についての判断をしたいと思います。原案の通り妥当としてよろしいか。挙手をお願いいたします。全員一致ですね。原案通りお認めしたいと思います。

5.3 (仮称)重点地区における取組のあり方検討部会の設置について(議案第2号)

1) 重点地区での安全な住まい方の促進に向けた検討について

事務局より議事内容について説明

【説明資料：議第2号】

- 委員) 部会を設置して検討することには賛成です。ただ、部会でどこまでの検討をするのか、先に確認しておきたいと思います。
- 一つは、これまでの進め方をどこまで変更できるのか、条例制定時には批判的な市町もありましたが、このような変更についてどのように受け止められるのか、もう一つは、区域指定しなくても、地先の安全度マップが十分活用できていれば、問題は解決できるのではないかと思います。県や市町でどう活用されているのか。例えば、立地適正化計画へきちんと反映できているのでしょうか。
- 事務局) 十分な説明と丁寧な取組というものは、これまでどおりと考えています。ただ、地域の合意形成の方法を見直すなど、どのように工夫していくべきかというところを検討いただきたいと思います。
- また、地先の安全度マップについては、そなえる対策で、市町にも十分活用してもらっていると考えています。
- 今後、都市計画課で都市計画の基本的な方針をとりまとめしていくことになっており、その中で地先の安全度マップの活用や浸水警戒区域の取り扱いについても積極的にお願いしていくことを考えています。
- 委員) 県として地先の安全度マップをどのように活用していこうと思っているのですか。
- 先日、都市再生特別措置法の改正で災害危険区域を居住誘導区域から除外することになったわけですが、滋賀県ではすでに立地適正化計画等に使用していると思っていました。
- 地先の安全度マップを立地適正化計画に都市計画課に要請していくのが今からだというのは遅すぎるのではないかと思います。
- 委員) 立地適正化計画に水害リスク情報を適正に評価しているのは、市町によってかなり差があります。地先の安全度マップをきちんと位置付けるということが、部会での検討の大前提であるということだと思います。
- 事務局) 立地適正化での活用等については、別途都市計画課での検討で行うこととしており、災害危険区域である浸水警戒区域は誘導区域に含まないという方針は出ており、その方向に進むと思われま。
- この部会では、区域指定に時間がかかっていることに対する問題の解決に向けた検討をしていただきたいと思います。
- 委員) お聞きしたいのは、取組を検討する大前提として県民の命を守るために、地先の安全度マップを普及し、行政施策にも反映するという決意があるかということです。取組の内容を詳細に検討してもあまり意味がないと思います。
- 制度設計をしていた当初は、地域の特性に応じて、区域の浸水エリアを決めるとしており、その時に地域の意見を聞きましようということになっていたと思います。地域との合意形成という意味が変わってしまっているのではないのでしょうか。

この取組は、県民の命を守ることを目的に取組をしているのであり、どうすれば早く自治会をとりまとめられるかということを議論しても意味がないのではないのでしょうか。

委員) 区域指定をスピードアップすることには賛成です。当初の予定より指定が遅れている、一つ一つに時間がかかりすぎている、マンパワーが足りていない、ということが理由でしょう。

ただ、条例を作った時と、流域治水プロジェクトや水防法のハザードマップの想定最大規模など、国の状況がかなり変わっています。そもそもそういうところを議論する場が必要なのではないのでしょうか。部会を作るのであれば、そのことも議論した方がよいと思います。

会長) 部会では、条例制定時からかなり変化している国の施策との整合についてと地先の安全度マップのさらなる活用方策についても検討したらということだと思うが、事務局はどう考えますか。

事務局) 地先の安全度マップの更新に係る重点地区の見直しなどについては、部会でも検討したいと考えています。

会長) この審議会の委員でも元学識者部会（流域治水検討委員会）のメンバーと事務局の部会設置への思いに違いがあると思います。学識者部会開催当時、地先の安全度マップの活用について議論した経緯があり、そこまでの議論がこの部会でできるのかということを確認したいです。

異論がなければ、地先の安全度マップの条例外での活用等についても議論する部会の設置ということで、審議会としてはとりまとめたいが、事務局の意見はどうでしょうか。

事務局) 県から提案している内容については、年内に取りまとめる方向でお願いしたいと考えています。審議会で提案された内容については、取りまとめ時期をいつにするのかは未定だが、部会で検討していければと考えています。

委員) では、社会情勢等を踏まえ、区域指定のスピードアップについてどうしていくかを検討するにあたっては、地先の安全度マップや区域指定の本質的な目的等を確認した上で進めていき、必要であれば、先ほどから提案しているそれ以上の検討を進めるということでしょうか。

事務局) 設置する部会には、議決権があり、迅速化を図るために、部会で議決してもらうことを想定しています。審議会へは報告のみとなり、その方向で進めたいと考えています。

委員) それでは、部会のメンバーの責任が重たすぎるとは思いますが、何かご意見はないですか。

委員) 部会メンバーをこの審議会で決定するのがよいと思う。

委員) そうですね。部会メンバーをこの審議会で決定するか、部会で検討した結果を審議会で議決するかどちらかだと思います。事務局、ここで、部会のメンバーを紹介してもらうことはできますか。

事務局) できません。

- 委員) この審議会を Web 開催することはできますか。
- 事務局) 流域治水条例の施行規則を変更すれば可能であると思われます。
- 会長) では、審議会の施行規則を変更するなどして、書面や Web 議決をできるようにした上で、部会のメンバーを審議会で決定し、部会で検討した結果を部会で議決するか、部会のメンバーは県で決定して検討し、検討結果を審議会で議決するかの、どちらかの方法で審議するという事で部会の設置を認めることとしたいと思います。
- 事務局) 承知しました。

5.4 「地先の安全度マップ」の更新について（報告1）

- 1) 令和元年度「地先の安全度マップ」の更新内容と解析結果（中間報告）
 - 2) 次期更新に向けた取組内容について
- 事務局より議事内容について説明

【説明資料：報告1】

〈質疑・応答〉

- 委員) 豪雨の時は土砂や流木の流出などの影響があると思われますが、今後の検討時に考慮されないのでしょうか。
- 事務局) 今のところ、土砂や流木の知見が反映できるマニュアルがないため、考えておりません。
- 委員) 浸水深に土砂および流木が影響してくると思われますので、留意事項としてでも追加しておくことも必要ではないかと思えます。
- 会長) 近年の災害を見ると流木の流出、土砂による河床変化、破堤箇所の土砂流出など災害のありようが変わってきているため、それも視野にいれ改正を検討してはとの意見ですね。
- 委員) 国土交通省所管の河川は、大規模な土砂流出による河床上昇はないが、県や市が所管している河川は、水害時に土砂や流木による災害が起こっています。ハザードマップで1m程度の浸水深で大丈夫と思っていたら、河道からの土砂流出や流木による家屋倒壊で亡くなられていることもあります。予測できる最先端の技術もでてきています。
- 委員) 地先の安全度マップの計算でどのような情報を採用しているのかといったことを、言葉で説明できることが大事です。条件を細かくすればよいのではなく、何のためにその情報の反映が必要かを検討してほしいです。
- 会長) 全ての個所で土砂や流木の影響を考慮する必要はないと思われますが、エリアとして検討する必要がある箇所があれば、学識者から助言いただくとありがたい。破壊的な災害が顕在化するため、各災害モードの知見をフィードバックすると地域の生命、財産を保護できることに貢献できるので、そういう方向性も検討頂ければと思います。

5.5 その他情報提供（報告2）

- 1) 想定最大規模降雨による洪水浸水想定区域図の公表
- 2) 国土交通省の「流域治水プロジェクト」について
- 3) 異常洪水時防災操作に向けたホットラインの取組
- 4) 既存ダムの洪水調節機能強化（事前放流等）の取組

事務局より議事内容について説明

【説明資料：報告2】

- 会長) 国の流域治水プロジェクトは、全国の一級水系で協議会をつくるのですか。
- 事務局) まず一級水系で、今年度プロジェクトをつくって、その後二級水系に広めると聞いています。
- 会長) まず、国管理河川で最初にやって、その次の年に必要だったら、圏域毎の協議会のようなものをつくるのですね。
- 事務局) 水防法に基づいて設置している大規模氾濫減災協議会とは別に、一級水系内の一級河川を対象とした流域治水プロジェクトの協議会を立ち上げることとなります。
- 会長) 同じようなことを2回、3回とやるのですね。
この辺りは注視していただきたい。
5ページによると、これ（流域治水プロジェクト）は、5年から10年でやるのですね。
- 事務局) プロジェクトの対象期間は、まだ説明がないのでわかりません。
- 会長) そこのところが重要で、はっきりしておくべきです。整備計画ぐらいのイメージでいいのか、あるいは基本方針、あるいはもっと短いのかもかもしれない。
- 事務局) 緊急治水プロジェクトは概ね5年から10年で実施なので、それにならうと思われれます。後日、近畿地方整備局で流域治水プロジェクトの会議が予定されており、詳細な内容が判明すると思うので、必要な情報は審議会等で共有させていただきます。
- 会長) 6ページの異常洪水時防災操作についてですが、どれくらいのスピードで、どれくらいの範囲で氾濫が広まるかということがわかるような情報のアウトプットなどを考えていないと、もったいないと思っている次第です。
地先の安全度の最終的なアウトプットでは、時間的な側面は落ちてしまっています。できれば、全県でダム下流については、そのようなことも検討いただいて、早期の避難等に活かしていただきたいです。人の命を失う可能性のある操作になることもあるので、そのあたりも検討いただきたい。
- 委員) この審議会には、治水に関して国土交通省の関係者は入っていないのでしょうか。

事務局) 流水治水の施策を客観的に議論いただくよう学識経験者15名で始まっており、国土交通省の関係者は入っていません。

委員) 異常洪水時防災操作について、どれくらい水位が上がるかは市町の方は、分からないですね。

事務局) 異常洪水時防災操作すると、どれくらいの水位が上がるかと言うことですが、どういふ雨が降るかによっても変わってくるので、一概に何mかという議論はできませんが、感覚で言いますと、異常洪水時防災操作に入るということは、計画以上の流量となります。河川の改修の進捗が河川ごとに違うので一概に言えないのですが、計画どおり河川改修ができていましたら、ダムが計画どおりの操作をすると、下流の河川もハイウォーターと言われる計画高水位というところまで水が流れるというのが計画です。一方、異常洪水時防災操作では、それ以上の雨が入ってくるということになるので、越水したり、破堤したりする恐れがかなり高まってきます。雨の降り方によって、上流ばかりに雨が降るとダムが溢れるということがありますが、この操作に入りますと、下流も溢れるだろうと思っていただいた方がいいかと思えます。

会長) 6ページの図の緑の線(ダム流下量)の平らなところが、洪水調節の放流の量です。普通、河川の計画でこの量と下流の自流量とあわせて河川断面が決まっています。図の三角のとがって出ている緑色の部分が溢れる分です。溢れるのがどれくらいのスピードで起こるのか、じっくりと溢れてくるのが急に溢れることになるので、立ち上がりの角度が違うのですが、早い時間で広がってしまうことが起こるので危険となります。だからそういうことを地域の方々に分かってもらうためには、少なくとも時間の感覚を分かっていたきたい。その計算の結果があるので、それを使ってもらえばいいのではないかという意味で申し上げました。

委員) ダムが溢れるということは必ずではないですね。6ページの図の水色の線(貯水位)の水平なところ(満水で水位維持するところ)を水平に保つことが大事である。なぜならば、貯水位が下がるということは、過放流するということになる。水位を一定に保つということは、これ以上水位が上がるとダムの天端を超えて溢れる可能性もあることから、減らすことなく、溢れさすことなく、一定の水位を保ちながら入ってきた水をそのまま出す、という状況になっているということです。

会長) 専門の方は、だいたいそのような説明をされるのですが、入ってくる量と同じ量を出しているから、ダムがあっても無くても同じですと言うのですが、実は下流の人からすると、今まで下流の水がこれだけしかなかったのに、急に水位が上がることになる。なぜならば、ダムで絞っていたからで、例えば、放流量が500m³/sだったのが、急に1000m³/sに1時間後になりますといったことが起こり得る。下流からすると、見えている現象が違ってくるので、そこら辺りを分かるようにしてもらった方がよいと思えます。

委員) その通りですが、少し誤解がないように説明すると、堤防には余裕高や、余盛というのがあって、ハイウォーターより水位が上がると、堤防は決壊する危険性は高くなるが、ハイウォーターより水位が上がったからといって必ず溢れるわけではないです。

異常洪水時防災操作をしたからといって、必ず溢れるわけではないです。

会長) 余裕高が各河川によって違ったり、素材が違ったりするので、実際の河川の状況に応じてどういうことが起きているのか、滋賀県は地先の安全度マップを出すときの破堤条件などは、リアリスティック（現実的）に対応しています。

委員) ハイウォーターを超えたらもう堤防はもたないという条件なのでしょうか。

事務局) ハイウォーター破堤、越水破堤、無破堤の3種類でシミュレーションしています。

委員) これについては微妙なところがあるので、理解しておく必要がある。

会長) 破堤条件も考えるべきであり、今後検討してください。

情報提供ということで、農水などを含めてダムの有効活用等が進められることはいいことだと思います。より広域的な流域の管理が進められることに期待します。

－以上－