

社会資本整備審議会河川分科会（第20回）

平成18年7月31日（月）

【事務局】 それでは、ただいまより第20回社会資本整備審議会河川分科会を開催いたします。私は事務局のと申します。どうぞよろしくお願い申し上げます。

会議に先立ちまして、ご報告をいたします。

本日の議題であります雲出川水系、釧路川水系、黒部川水系、山国川水系に係る河川整備基本方針の策定につきまして調査審議するため、臨時委員として、雲出川水系に関して委員、釧路川水系に関しましては委員、黒部川水系に関しましては委員、山国川水系に関しては委員及び委員にご出席をお願いいたしまして、本日はそれぞれ代理の方にお越しいただいております。

次に、本日の委員のご出席の状況でございますけれども、1名遅れて出席されるということでございますけれども、河川分科会委員総数の3分の1以上に達しておりますので、本分科会が成立していることをご報告申し上げます。

続きまして、前回の河川分科会以降、事務局側に異動がございました。ご紹介をいたします。

でございます。

【事務局】 です。よろしくお願いいたします。

【事務局】 でございます。

【事務局】 です。よろしくお願いいたします。

【事務局】 続きまして、お手元に配付しております資料のご確認をお願いいたします。上から議事次第、委員名簿、資料目次、座席表となっております。その次から議題ごとの資料になってございますけれども、資料1から資料3までが、先ほど申しました4つの水系の河川整備基本方針の策定についての資料でございます。資料1が小委員会報告、2-1から2-4までがそれぞれ河川整備方針の案になっております。3-1から4までがそれぞれの水系の工事実施基本計画と河川整備基本方針(案)の対比表になっております。これが河川整備方針関係の資料でございます。

それから、一級河川指定の関係でございます。資料4の関係でございますけれども、付議書が資料4-1、説明資料4-2、指定等略図4-3、告示案4-4ということでござ

います。

それから、次の議題でございます土砂災害防止対策基本方針の変更についてということでございますが、これは資料5でございます。1から付議書、根拠法及び手続の流れ、土砂災害防止対策基本方針の変更の概要、説明資料、これが5 - 4でございます。土砂災害防止対策基本方針変更（案）新旧対照表、告示（案）ということで、資料5 - 6までになっております。

それから、参考資料として関係条文がついてございます。

その他といたしまして、資料6が常呂川水系等の3水系のこれから審議予定の河川整備方針関係の資料でございます。

それから、最後に資料7といたしまして、安全・安心が持続可能な河川管理のあり方検討委員会の提言についてということで、資料7ということでございます。

もし資料に不備がありましたら、事務局のほうにお申し付けいただければと思いますが、いかがでしょうか。

それでは、ここで よりごあいさつを申し上げたいと思います。

【事務局】 7月11日付で を拝命いたしました でございます。前任の と同じように からまいりました。ひとつよろしくお願ひしたいと思ひます。

分科会長をはじめ、委員の先生方には非常にお忙しい中お集まりいただきまして大変ありがとうございます。私、この職について真っ先に感じたのは、 小委員長のお開きなります小委員会が非常に頻りに開かれておりまして、よく審議していただいているなという実感がございました。分科会はきょうが初めてでございますので、ひとつよろしくお願ひしたいと思ひます。

きょうは、今事務局のほうからお話がありましており、小委員会でご議論いただきました4つの水系の河川整備基本方針のご審議をいただくほか、毎年やっております、一級河川の指定の延長の増減がございますが、その指定関係についての議題と、もう1つは、土砂災害防止法の改正に伴って、それにのっとってつくります基本指針を少し変えたいという議題の3つでございます。ひとつよろしくお願ひしたいと思ひます。

【事務局】 それでは、 分科会長、よろしくお願ひ申し上げます。

【分科会長】 本日は、委員の皆様にはご多用中のところご出席いただきまして、まことにありがとうございます。特に臨時委員の方々、遠路からご苦労さまでございました。

さて、本日最初の議題は、雲出川、釧路川、黒部川及び山国川の各水系、4水系に係る

河川整備基本方針の策定についてでございます。

本件は、先般、大臣から社会資本整備審議会会長に付議されまして、同会長から河川分科会長に付託されたものであります。これを受け、河川分科会として効率的かつ密度の濃い審議を行うことが必要と判断し、河川分科会運営規則に基づき、当分科会に設置した河川整備基本方針検討小委員会でご審議をいただきました。

小委員会での審議の経過及び結果につきまして、委員長よりご報告をお願いいたします。

【委員】 でございます。

それでは、雲出川、釧路川、黒部川、山国川水系の河川整備基本方針の審議結果についてご報告いたします。資料は、お手元にある資料2のシリーズと3のシリーズでございますが、それから資料1で報告結果を申し述べたいと思います。資料1及び資料3を横に置きながらごらんいただきたいと思います。

雲出川水系につきましては、平成18年5月15日、6月16日の2回、釧路川水系、黒部川水系、山国川水系については6月27日、7月11日の2回小委員会を開催いたしました。小委員会には各河川に詳しい河川工学の専門家、地元の同県知事及び地元の有識者の方にも加わっていただきまして、地元事情を踏まえた活発な意見交換が交わされ、各河川の整備の方針について議論していただきました。メンバーについては、ただいまお配りしている方々でございます。

各水系に関する主な委員の意見と対応についてご紹介いたします。

まず、雲出川水系でございますが、これは資料3-1をごらんいただきながらお願いしたいと思います。基準地点について、工事实施基本計画では、本川の雲出橋、支川中村川の小川橋、支川波瀬川の八太新橋の3地点でございましたが、各基準地点の氾濫域が連続していること、流域面積が550キロと他の一級水系と比較して小規模であること、流域内の降雨に大きな偏りは見られないことから、河川整備基本方針では本川の雲出橋1地点とし、各支川の流量については本川の通過流量とする旨の説明が事務局よりありました。

基本高水のピーク流量は、基準地点雲出橋において、既定の計画である工事实施基本計画と同様に8,000m³/sとし、洪水調節施設とか河道への流量配分についても、工事实施基本計画と同様に1,900m³/sを調節し、6,100m³/sを河道に配分することとした旨の説明が事務局よりありました。

堤防の開口部が下流河道の整備状況に応じて残されているとのことでしたが、堤防の整

備と開口部の関係と洪水時の開口部からの浸水の状況についての質問がありました。これについては、浸水範囲をできるだけ小さく、浸水頻度下げよう開口部以外の堤防整備が進められてきたこと、開口部は12カ所存在していましたが、下流部の整備状況を踏まえて順次閉め切れ、現在は6カ所が残っていること、今後の治水対策については、地元関係者と十分調整を図った上で現に有する遊水機能をできるだけ生かしながら進める旨の説明が事務局よりありました。

取水堰が数多くあるようだが、堰の流下阻害の状況はどのようになっているかとの質問がありました。これについては、本川の主要区間に5基設置され、ほとんどの堰が河積の大きく不足する区間に設置されており、河道掘削とあわせて改築を行う必要があり、実施に当たっては関係機関と十分調整する旨の説明が事務局よりありました。

流域内には、雲出島貫遺跡や向山古墳等の貴重な史跡が数多く存在し、河道改修を行う際に配慮する旨を本文に記載できないかの意見がありました。これについては、河道掘削に当たり、遺跡等への配慮する旨を本文へ記述することとしました。具体的には、資料3-1の6ページ、11行目でございますが、「河道掘削による河積の確保にあたっては、河道の安定・維持、河岸等の良好な河川環境、遺跡等に配慮する」と記述をすることといたしました。

以上、雲出川でございます。

次に、釧路川のご説明を申し上げます。

既定の計画である工事实施基本計画では、基準地点を中流部の標茶地点とし、基本高水のピーク流量は1,200m³/sとしておりました。また、釧路川は、ダムなどの洪水調節施設がないことから、計画高水流量も同量であります。河川整備基本方針においては、工事实施基本計画と同様、基準地点標茶において1,200m³/sとし、洪水調節施設と河道への流量配分についても工事实施基本計画と同様に、1,200m³/sすべてを河道に配分することとした旨の説明が事務局よりありました。

釧路湿原の自然環境の保全・再生だけでなく、釧路川の河川環境管理をどのように考えているのか、河川管理者はもっと積極的に取り組むべきではないのかとのご意見がありました。これについては、釧路川の保全・再生だけでなく、釧路川流域の持続的な発展を目指して、釧路湿原及び釧路川流域全体の河川環境の整備と保全について、流域全体の貴重な自然環境を良好な形で次世代に継承する、農業・漁業・観光等の産業と自然が共生する流域を目指す、流域が一体となった地域づくりを目指す、具体的かつ段階的な目標を定め、

検証しながら河川環境管理を実施する旨の説明があり、本文へ記述することとしました。具体的には、資料3 - 2の対比表9ページの右側の2行目、ウの項でございますが、河川環境の整備と保全で、冒頭で、「流域全体の視点に立って健全な水・物質循環系の構築を目指し、屈斜路湖や釧路湿原をはじめとする我が国の代表する貴重な自然環境を良好な状態で次世代に引き継ぐよう、その保全・再生に努める。また、観光等地域の産業の持続的な発展と自然環境の保全の両立を目指して、流域の自然的・社会的状況を踏まえ、河川環境の整備と保全が適切に行われるよう、空間管理をはじめとした河川環境管理の目標を定め、地域と連携しながら川づくりを推進する」と記述しました。

加えて、この資料の11ページの右側の2行目以降、「釧路湿原では、湿原環境の保全・再生を目指して、湿原・河川、湖沼への土砂の流入の抑制や湿原内での遊水等による地下水位の保全・復元等の健全な水循環・物質循環の再生、河川本来のダイナミズムの回復・復元等による河川環境の保全・再生、多様な主体との連携・協働による湿原の持続的な利用と環境教育の促進等に努める。また、河川管理の一環として、釧路湿原における開発を抑制するなど、良好な河川環境の保全に努める。なお、実施にあたっては、流域の視点による管理、自然の復元力にゆだねた自律的な自然の回復、順応的な管理、多様な主体の参加、関係機関との連携等に努める。また、上、中流部では、河川の水辺や森林等が自然の状態で広く残り、シマフクロウ、オオハクチョウ、カワセミ等の生息地となり、サケの産卵床が分布している。釧路湿原から下流部では、シシャモの産卵床が分布している。これらの河川環境等について、治水面や周辺土地利用との整合、地域との連携等を図りつつ、上流部から釧路湿原、下流部、周辺の支川・湖沼等に至るまで、流域全体の連続性を確保し、土砂等の健全な循環系を構築するなど、流域の視点に立って貴重な河川環境の保全に努め、良好な状態で次世代に継承するとともに、持続的な利用、環境教育の促進に努める」と記述しました。

釧路湿原の保全・再生について、土砂流入対策や河川の蛇行復元などの効果について検証されているかとの質問がありました。これについては、釧路湿原の自然環境の保全・再生を効率的かつ効果的に進めるため、モニタリングしながら段階的に対策を実施し、その結果を以降の施策に反映させる旨の説明がありました。また、本文においても、この資料の対比表の11ページ右側の8行目に、「実施にあたっては、流域の視点による管理、自然の復元力にゆだねた自律的な自然の回復、順応的な管理、多様な主体の参加、関係機関との連携等に努める」と記述しました。

釧路川下流部は河川改修が進んでおらず、津波対策をどのように進めていくのか。水門の自動化や遠隔化などの対応も必要ではないか。例えば川岸にある水産業の倉庫の裏側に堤防をつくるなどの方法も考える必要があるのではないかとのご意見がありました。これについては、釧路川については、堤防の未整備区間が存在しており、今後堤防の整備を進める必要があるが、中央防災会議から報告された津波高には対応できないことから、今後、いただいたご意見も参考にして、対象とする津波高に対応した必要な施設整備方策を総合的に検討していくこと、あわせて情報連絡体制や津波ハザードマップ等の必要なソフト対策を検討していくこと、これらの検討には、河川管理者に加えて港湾管理者や地域防災の担当者等と連携していく旨の説明があり、本文へ記述することとしました。具体的には、この資料の対比表の8ページ、右側の4行目に、「釧路市、釧路町等は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域に指定されており、地震・津波被害の軽減のため、河川周辺の利用状況や住宅等の集積状況等を踏まえ、防災・港湾等関係機関と連携を図りながら、防御対象に応じた施設整備や情報連絡体制等について調査検討を進め、必要な対策を実施する」と記述することとしました。

釧路川の基本高水ピーク流量の基準地点は標茶地点ではなくて、下流の広里地点とすべきではないかとのご意見がありました。これについては、釧路湿原は放っておいても氾濫する場所であり、相当な量の遊水効果が期待でき、想定している基本高水流量以上の洪水が起きても湿原より下流に出てくる流量は現在の河道で十分対応可能であること、釧路湿原より上流ではまだまだ治水対策を進める必要があることなどから、基準地点は既定計画のままとし、広里地点は主要地点として、計画高水流量を1,200 m³/sとしたいとの説明が事務局よりありました。

また、委員の中からも、治水事業として手を施せるかどうかさえ不明な釧路湿原の下流で基本高水流量を定めなければならないという矛盾が生じること、湿原より下流は治水上の問題はないが、上流では引き続き河川事業は必要であること、標茶地点では長年の観測データがあることなどの意見もあり、基準地点は現状のままといたしました。

以上が釧路川でございます。

次に、黒部川水系でございますが、資料3-3でございます。

基本高水のピーク流量は、既定の計画である工事实施基本計画と同様に基準地点愛本において7,200 m³/sとし、洪水調節施設と河道への流量配分については、工事实施基本計画策定後に河床の低下により河道の流下能力が増加したことにより、河道の分担量を2

0 0 m³/s増加させ、河道では6,5 0 0 m³/sとし、洪水調節施設で7 0 0 m³/sを分担した旨の説明が事務局よりありました。

河床低下により計画高水流量を増加させたとのことであるが、河床等河道の形状が適切でないと土砂の堆積や洗掘が起こり維持管理が難しくなるのではないかと指摘や、河床掘削に当たっては粒径の大きな土砂を残して掘削すべきであるとの意見がありました。これについては、掘削後の河道形状をもとにした土砂シミュレーション結果が示され、現状の砂利掘削等の範囲内で維持管理が可能であるとの説明がなされるとともに、現状でも大粒径の土砂の採取は少ないとの説明がありました。

また、河床掘削しても地下水位への顕著な影響はないとの説明がありましたが、引き続き地下水位への影響についても把握に努めるべきとの意見がありました。

これらの意見を踏まえ、本文中に、河床掘削に当たっては河床材料の粒径や地下水への影響への配慮、土砂の堆積状況等の監視・把握を行うことを記載することといたしました。具体的には、この資料の6ページの右側、9行目に、「河道掘削による河積の確保にあたっては、掘削する河床材料の粒径など河道の安定・維持及び周辺地下水への影響に配慮するとともに、上流からの土砂供給や河道への堆積状況、洪水時の河床変動等を監視・把握しながら計画的に実施する」と記述いたしました。

黒部川は総合的な土砂管理の先進的事例の河川なので、総合的に土砂管理を実施していることを明確に記載すべきではないかとの意見がございました。これについては、土砂管理を総合的に実施していることを本文中に記載することといたしました。具体的には、本資料の5ページの右側、22行目、河川の総合的な保全と利用に関する基本方針として、「上流から海岸までの総合的な土砂管理の観点から、健全な流砂系の維持等を目的とした土砂移動に関する調査・研究に取り組むとともに、宇奈月ダム等による連携排砂・通砂の着実な実施等により、上流で発生した土砂を下流河道及び海岸に流下させ、安定した河道の維持及び海岸の浸食防止や河川・海岸環境の保全等に努める」と記述することとともに、9ページの10行目、「総合的な土砂管理については、流砂系の総合土砂管理の先進事例として、宇奈月ダム等の連携排砂・通砂を一定規模の洪水にあわせ、より自然の土砂流下に近い形で下流に土砂を供給し、河川・海岸環境の保全に努めるとともに、上流から海岸における整合性のある管理を目指す。また、円滑な連携排砂・通砂に向けて、排砂等による環境影響を把握・監視するとともに、地域への情報提供に努める」と記述いたしました。

黒部川においては、扇状地部下流の湧水や霞堤部など黒部川特有の河川環境を形成して

いる箇所があるので、その部分の保全等に配慮すべきとの意見がございました。これについては、黒部川特有の河川環境の保全等について本文に記載することといたしました。具体的には、資料3 - 3、黒部川水系河川整備基本方針の8ページの右側の9行目、「動植物の生息地・生育地の保全については、黒部川の本風景でありアキグミ群落が発生している砂礫河原や下流の湧水箇所、霞堤内等の黒部川特有の動植物の生息・生育環境を保全すると記述いたしました。

以上が黒部川でございます。

次に、山国川水系、資料3 - 4に基づいてご説明申し上げます。

基本高水のピーク流量は、既定の計画である工事实施基本計画と同様に基準地点に下唐原において4,800 m³/sとし、洪水調節施設と河道への流量配分についても工事实施基本計画と同様に河道で4,300 m³/s、洪水調節施設で500 m³/sとした旨の説明が事務局よりありました。

平成大堰下流で樹木が河道全幅にわたって繁茂しているが、これは通常の繁茂の仕方と異なるため、その要因等について調査すべきとの意見がありました。これについては、平成18年度には樹木伐採と土砂掘削を実施する等、今後適正な維持管理を行うとともに、さらには洪水時のゲート操作のあり方等をはじめ、より効率的・効果的な河床の維持管理方法を検討する旨の説明が事務局よりありました。

中流部では堤防の新設が必要だが、人口・資産が集積する下流部に負担がかからないよう上下流のバランスを考慮しなければならない旨、本文に反映すべきとの意見がありました。これについては、山国川での上下流バランスへの配慮について本文へ記述することとしました。具体的には、この資料の7ページの右側、4行目、「本川及び支川の整備にあたっては、本川下流部において人口・資産が特に集積していることから、下流市街地部の河積を十分に確保した上で、本川中流部の堤防を新設するなど、本支川及び上下流のバランスを考慮し、水系一貫した河川整備を行う」と記述いたしました。

河川水質について、BOD値が経年的に低下し水質がよくなっているが、この要因は何かとの質問がありました。これについては、河川の水質は流域内の下水道整備の進捗などにより年々改善されていること、耶馬溪ダムの水質に関しては、曝気や噴水設備等の水質改善施設によりアオコ発生に関係する植物プランクトンの数が減少している旨の説明が事務局よりありました。

以上のような議論を取りまとめ、提案された4水系の河川整備基本方針の案文を作成い

たしました。よろしくご審議のほどお願いいたします。

【分科会長】 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして、ご意見、ご質問などありましたら、ご発言をお願いいたします。

最初に、臨時委員の方々からご意見を伺いましょうか。恐縮ですが、北のほうから順次ご意見をいただければと思いますが、委員、いかがでしょう。

【委員】 でございます。釧路川についてご審議いただき感謝しております。基本方針については、小委員会のほうでも活発にご議論していただきまして、北海道としては異論はございません。国はもとより、道においても釧路川水系の治水事業の推進を図るため、方針の早期策定をお願いしたいというふうに思っております。

【分科会長】 ありがとうございます。

続いて、恐縮ですが、委員、いかがでしょうか。

【委員】 でございますけれども、黒部川につきましては、小委員会の場におきまして審議を尽くしていただきましたので、富山県といたしましては異存はございません。ただ、ご要望を申し上げたいと思いますけれども、黒部川は、現在、国において砂防事業、河川事業、海岸事業、上流域から下流域、海岸に至るまで鋭意事業展開をしていただいておりますけれども、このたびの河川整備基本方針を早く策定していただきまして、整備計画を引き続き実現していただきまして、着実に整備を推進いただければというふうに思っております。

以上でございます。

【分科会長】 ありがとうございます。

委員、いかがですか。

【委員】 雲出川につきましては、流域にダム等がございますけれども、工事実施基本計画を踏襲した格好で審議していただきまして、特に異論はございません。また、環境、それから遺跡等についても記述を加えていただきましてありがとうございます。よろしくお願いいたします。

【分科会長】 ありがとうございます。

委員、いかがでしょうか。

【委員】 でございます。山国川に関しまして、県境を流れる川でございます。このような場でご審議をいただいておりますことをほんとうに感謝申し上げます。この方針

案につきましては、特に異存はございません。早急に基本方針を作成していただきたいというふうにお願いしたいと思います。

以上でございます。

【分科会長】 ありがとうございます。

最後に、 委員、いかがでしょうか。

【委員】 でございます。山国川に関しましては、今回、基本方針をつくっていただいて感謝しております。内容についても異存はございません。今後は、この基本方針に沿いまして、早期に整備計画を立てていただき、事業が早急に進められますよう期待しております。

以上でございます。

【分科会長】 ありがとうございます。

続いて、本委員の方々、ご自由にどうぞ。

【委員】 内容にかかわる質問ではないんですけども、資料3 - 2の釧路川水系河川整備基本方針（案）の一番後ろの釧路川水系図なんですけども、釧路湿原は河川地域として指定されているとしているようですが、例えばこういう図に湿原範囲をドットとか斜線とか、斜などをつけて表現するということは通例しないんでしょうか。あるいは場合によってはそうになっていたほうが、普通の人が見るときには大変わかりいいかと思ったんです。

【委員】 水系図はそのようになっておりますが、この辺は湖というわけでもない、通常水がたまっているわけでもないのこのように書きました。13ページの図ですが、今回、これまでは釧路遊水地として、まさに洪水調節施設と位置づけていたんですが、今回は釧路湿原ということで、河川区域ではあるけど、一般的に雨が降れば氾濫すると。河川のほうでこれを遊水地とするものではないということで、このような表現で、前回でも書いたわけでございます。一定の区域については河川区域に既に指定しているので。

【分科会長】 よろしいですか。

これは私が質問するのはおかしいけど、指定行為を要しない河川区域、自然に河川区域である、法律だと1号の河川区域ですね。つまり指定行為がないから、自然……。

【事務局】 ここは3号地として指定をしております。

【分科会長】 では、指定行為がある。

【事務局】 堤防もしくは堤防に見合うものと同等の高さぐらいのところについて指定をしているものと同じ扱いです。

【分科会長】 勉強になりました。普通、遊水地というと、ちゃんと土手があって、人工公物的な構造物を持っていますよね。湿原ですからどうかと思って、自然に河川区域である1号かと思ったら、やはり指定をされていて、外縁ははっきりしているということですね。そうすると、図で表示するときも容易だということですが、逆に言えば、わかりました。

どうぞ、 委員。

【委員】 黒部川なんですけども、素人的な質問です。先進地事例の河川などで土砂管理はよくやっている、これは我々素人でもよくわかるんですけども、先進地というふうな文言をつけるというところ、黒部川を除いてどういうところを先進地と考えているのか、という言葉の使い方について教えてください。

【委員】 明瞭に提示したわけではないんですが、黒部川砂防という、かなり我が国では長く進めてきたところで、土砂管理が大変重要な川です。おそらく全国ダムの中でも直轄としては初めてだろうと思うんですが、普通のダムでは土砂はたまってしまふということが前提なものです。このダムでは建設段階から、洪水時の土砂を下流へ流下させる構造のもの、通砂、排砂と言っていましたけれども設けております。電力等のダムと一体となって、必要な量の土砂を流すということと、上流では砂防ダムで土砂を管理すること、両方の事業をかなり歴史が長くやっておりましたので、どこが先進でどこが先進じゃないと提示をしたわけじゃありませんが、委員の中からは、河川事業と砂防事業は本来違うんですけど、これだけ土砂と戦ってきた河川であるから、その旨記述すべきだというご提言がありましたので、記述した次第です。

【委員】 私はこれはなかなかいいと思います、わかりやすいし。しかし、これから必要とところがほかにも出てくるんじゃないかと推測できるし、そこのところがちょっと課題としてあるんじゃないかと思います。

【分科会長】 どうぞ、 委員。

【委員】 全く素人なので変なことを言うのかもわかりませんが、先日、テレビで日本全体の海岸線、特に砂浜が消失しているという記事が放送されていたんですが、今まで洪水対策とか砂防対策ばかり、非常にそれに頭がいていたんですが、上流から砂が流れないことによって九十九里浜の海水浴場が随分閉鎖されているようですけども、そういうものとの河川局との関係というのはどういうふう、いわゆる海岸線の管理というのか。随分日本全体を見ると砂浜が消失していると出ていたんですけど、河川整備が完備してく

ればくるほど砂浜がなくなっていくのかなと思って見ておって、それはそれで、文明の進歩というのはそんなものだというふうにあきらめるのか、そういうのについては河川局なのか、国土交通省の中ではそういうふうなことを考えていらっしゃるのはこの局なのかなと思ってこの間見ていたんですけど。

【分科会長】 これはもう河川局、得意なところのはずですから、よろしく願います。

【事務局】 河川局の中に、当然、山のほうを見ている砂防部があり、それから海岸も、実は港湾局の中で、それから水産庁のほうだとかでもやっているんですが、国土の保全としては河川局が所掌してございまして、そういう意味では、山から海まで、まさに委員がおっしゃるようなことについては、うちのほうが主体的にやらないといけない。ただ、当然、海岸部分につきましては、今の関係機関あわせて一緒に考えているところです。

ちょっとお話いただいた中で、大きな原因を見ていると、今の川を見ても、一番海岸線の後退で大きい1つが砂利の採取、昔は日本は大体川の砂利を使っておりました関係で、それがかなりの、例えば三保の松原もそれが原因だと思われていますが、それはやっぱり規制をずっとしばらくしてありますので、その分大分回復してきておりまして。あとは海岸線の特定をつける場合も、砂がどっかについたりという影響がありますので、全部、山、川、海あわせて今関係省庁、うちのほうの河川局が大分主体になりますが、どうしたらいいかというプログラムでやろうとしております。

【委員】 はい、わかりました。

【分科会長】 よろしいですか。ありがとうございました。

ほか、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、ご発言がないようですので、付議案件に対する当分科会の結論を出したいと思えます。

ただいまご審議いただきました雲出川水系、釧路川水系、黒部川水系及び山国川水系に係る河川整備基本方針の策定につきまして、当分科会としては適当と認めることとしたいと思います。いかがでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【分科会長】 ありがとうございました。

それでは、そのようにいたします。なお、社会資本整備審議会運営規則第8条第2項に

より、分科会の議決は会長が適当と認めるときは審議会の議決とすることができることとされており、本件につきましては、会長のご承認を得て審議会の議決としたいと思いをします。

ご多忙の中、臨時委員としてご出席いただきました の方々におかれましては、各水系の河川整備基本方針の審議も終了いたしましたので、この後の議事につきましては、お忙しければご退席いただいて結構かと存じます。ありがとうございました。

それでは、ここで5分ほど休憩をとりたいと思います。

(休 憩)

【分科会長】 それでは、再開させていただきます。

引き続きまして、河川法第4条1項の一級河川の指定についてでございます。前回、たしか3月のときに一級河川指定、おおよそ議論を終わりましたが、あと1つ残っておった件がこれでございます。本件は、先般、大臣から社会資本整備審議会会長に付議されました。同会長から分科会長に付託されものであります。

それでは、事務局から説明をお願いいたします。

【事務局】 事務局の でございます。

それでは、河川法第4条第1項の一級河川の指定につきましてご説明させていただきたいと存じます。

今回の一級河川の指定は、斐伊川水系に係る18河川でございます。資料は、資料4-1から資料4-4までの4種類でございます。

まず、資料4-1でございますが、これは国土交通大臣から社会資本整備審議会会長への付議文及び審議会会長から河川分科会長への付託文の写しでございます。これが資料4-1でございます。

指定の概要につきましては、資料4-2及び資料4-3の資料でご説明させていただきます。

まず、資料4-2の1ページ目をお開けいただきたいと思います。一級河川の指定に関する根拠規定等ございまして、河川法第4条及び手続の流れを示しております。これらの規定及び手続の流れに従いまして今回ご審議をお願いしている次第でございます。

2ページ目でございますが、今回の一級河川の指定の概要をまとめています。具体的には1カ所ございまして、斐伊川放水路事業の進捗による新規指定、1河川4.1キロ、並びにこれに伴います二級河川神戸川の斐伊川水系編入、17河川189.4キロ、合計

で18河川193.5キロの増加となります。

続きまして、3ページをごらんいただきたいと存じます。3ページでございますが、上段の表は、一級水系及び一級河川指定等の年度別推移表でございます。現在の河川法が施行されましたのは昭和40年でございますが、そのときには15水系で3,731河川、3万1,461キロでございます。その後、水系の指定、河川の指定等順次進め、昭和50年には水系が109になりました。これ以降は新しい水系の指定はございませんが、一級河川の指定は洪水、高潮等による災害の発生の防止等の必要性から、毎年順次行っているものでございます。下段の表は、最近の一級河川の指定の状況でございます。

続きまして、4ページ目でございますが、4ページ目からは、今回ご審議いただきます河川指定の一覧表となっております。

続きまして、資料4-3でございますが、資料4-3の1ページ目は、今回指定を予定している河川の略図でございます。ちょっと見にくくなっておりますが、島根県の出雲地方でございます。

資料4-3の2ページ目の資料で詳細な説明させていただきたいと存じます。資料4-3の2ページ目をお開けいただきたいと存じます。斐伊川水系神戸川他と書いているものでございます。ごらんいただきますように、赤が既存の一級河川斐伊川、青が二級河川神戸川、そしてその間をつなぐ新しく開削しております斐伊川放水路が緑となっております。

斐伊川水系斐伊川は源を中国山地・船通山に発しまして、出雲平野を流れた後、宍道湖に流入し、松江市を流れる大橋川を通過して中海に入り、境水道を通じて日本海に注ぐ一級河川でございます。昭和47年7月の豪雨を契機といたしました抜本的な治水対策を計画いたしまして、現在、斐伊川中流の斐伊川放水路事業等を国の直轄事業として実施しているところでございます。今回、斐伊川放水路事業の進捗に伴い、斐伊川の水流が通水できる状態となったため、斐伊川放水路を新規の一級河川に指定するもとともに、あわせて斐伊川放水路の合流河川であります青の二級河川神戸川及びその支派川を斐伊川水系に編入し、新規一級河川として指定するものであります。これが資料4-3でございます。

続きまして、資料4-4をごらんいただきたいと思っております。これは今回の一級河川指定のご了承が得られた場合の告示案でございます。名称の欄には、河川の名称を入れております。区間の欄は、当該河川の上流端、下流端を表示しております。なお、今回の一級河川指定につきましては、既に法律に基づく関係行政機関の長への協議、関係都道府県知事の意見聴取等を行い、いずれも問題ない旨の回答をいただいておりますので、当審議会の

ご了承が得られれば、これを官報に掲載し、告示する予定であります。

以上が河川法第4条第1項の一級河川の指定についてのご説明でございます。一部、時間の都合で簡単にご説明させていただいたものもございますが、以上で事務局からのご説明を終わらせていただきます。

以上です。

【分科会長】 ありがとうございます。

ただいまの説明につきまして、ご意見、ご質問などございましたら、ご発言をお願いいたします。いかがでしょうか。どなたからでも。

どうぞ、 委員。

【委員】 今回の放水路の通水に伴うということで、放水路並びに下流ですね、上流にダムがあるようですが、そこら辺はわかるんですが、神戸川全体を国として、管理する必要性についてはどういう点にあるんでしょうか。

それから、神戸川全体の中を新たに国直轄でさらに制御する、あるいは人員とか、そこら辺はどうなんですか。かなり大規模な指定だと思うので、そこら辺を教えていただけますか。

【事務局】 お答え申し上げます。

まず第1点目でございますけども、今回、斐伊川放水路の事業の進捗に伴いまして、斐伊川の水流が通水できる状態になったということで、洪水等の調整につきまして、水系一貫の考え方に従いまして、両河川を一体的に管理する必要があるだろうという考え方に基きまして、神戸川全川を一級水系に組み込むものでございます。ただ、管理する部分につきましては、国の直轄で管理する予定の部分は斐伊川放水路からの下流部分の下流端部分まで、それから上流のダム部分、この部分のみを国の直轄の管理と予定しています。残りの部分につきましては、指定区間として従前どおり県の管理でお願いしようというふうに考えております。

以上でございます。

【分科会長】 ほかにいかがでしょうか。

【委員】 この一級河川となった、新河川法、39年、翌年から15水系ですか、3年後からタタッとふえたわけですが、必要性があったんでしょうけど、基本的なものの考え方がちょっと我々、つぶさにわからないところがあるんですね。この前、逆のコースで、見直しケースがあって、一級河川からおろされるコースはどういうふうに考えればいいのか

かという議論にちょっとなったんですけれど、それは、そのプロセスが明確でないというのは、これからはまずいんじゃないかなという感じがします。その点は、いかがでしょうか。

【事務局】 一級水系の指定につきましては、現在、法律、それから省令におきまして明確な基準がございます。一級水系として指定しておりますのは、国土保全上、国民経済上、大変重要な河川について指定するということになっております。そういう意味では、個々の河川ごとにその流域の人口・資産の集積の状況等々、さまざまな指様がございませうけど、それを踏まえまして、国として管理すべきところを一級河川として管理することとさせていただきます。昭和40年当時は15水系でございましたけども、その後、そういう状況を踏まえまして、現在109水系を管理しております。先ほど申しましたような基準に従いまして、今後ともこの109水系について適切に管理を行ってまいりたいと考えております。

以上でございます。

【委員】 見直し方は、おりるときは何か特別なことがあるのでしょうか。一級河川から外すときは、それなりの理由があるのでしょうか。

【事務局】 現在の109水系につきましては、先ほど申しましたように、法律それから省令におきました現在の基準に照らしまして、今後とも国が管理していくものというふうに考えておりますので、現在の109水系から、今後一級水系から外すというようなことは現在考えているものはございません。

【事務局】 ちょっと補足させていただきます。

今事務局が申し上げました省令その他で基準を設けました中に、一級水系を全部入れますと大きく2種類あるかなというのがあります。今の国土保全上、国民経済上、少々状況が変わりましても国がやるべきものと、経緯からいうと、非常に大きな災害があつて、これは国でぜひ集中的にいろいろな技術を、お金、その他を投資してやるべきだとなつたものと両方ございまして、ずっと国がというものを国土基盤型と、今の後者のほうを災害対応型と俗称的に呼んでおりましたが、その後者につきましては一定の整備が終われば、もともとの経緯からいうと、国でなくてもいいのではないかとということで県のほうへ移管するというのを前の河川審議会時代にご議論いただきまして、そういうふうにしてございます。ただ、まだ整備の途上のものがほとんどなものですから、まだ現実、そういうふうに水系全体がなつたものは今のところございません。そんな状況でございます。

【分科会長】 よろしいですか。

これは二級河川から一級河川になったというのは例がありますか、今まで。これが第1号ですか。

【事務局】 二級河川を一級水系に組み込んだのは初めてでございます。今まで例がございますのは、二級水系だったものを一級水系に組みかえて、全河川を一級河川にしたという例はございますが、今回のように一級河川と接続させたことに伴って二級河川を一級水系に組み込んだのは初めてでございます。

【分科会長】 わかりました、その意味では。ですから、最初の例。めったにこれは出てこない例ですよ、こういうのは。捷水路をつくるというようなことだと出てくるということ。

【事務局】 極めて希有な事例だと理解しております。

【分科会長】 ほか、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、まとめたいと思いますが、付議案件に対する当分科会の結論を出したいと思えます。

ただいまご審議いただきました河川法第4条第1項の一級河川の指定については、当分科会として適当と認めることとしたいと思えますが、いかがでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【分科会長】 ありがとうございました。

なお、社会資本整備審議会運営規則第8条第2項により分科会の議決は会長が適当と認めるときは審議会の議決とすることができるとされておりますので、本件につきましては、会長のご承認を得て審議会の議決としたいと思います。

続いて、別案であります、土砂災害防止対策基本指針の変更について議題といたします。

本件は、先般、国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に付議され、同会長から河川分科会長に付託されたものであります。

それでは、事務局から説明をお願いいたします。

【事務局】 事務局の でございます。座ってご説明させていただきます。

資料5-3、5-4、5-5を使ってご説明を申し上げます。主に5-3と5-4を使って説明をいたします。

まず最初に5-4の1ページ目をお開けいただきたいと思います。ここに土砂災害防止

対策基本指針の概要と書いてございます。土砂災害防止法というのが平成13年の4月に施行されておりまして、この中で基本指針は、防止法の3条に基づきまして国土交通大臣が定める土砂災害の防止のための対策の推進に関する基本的な指針でございます。この指針を国土交通大臣がつくりまして、その指針に基づいて都道府県で基礎調査を行い、その結果、警戒避難体制の整備を行いますイエローゾーンという土砂災害警戒区域、そして特定の開発行為に対する許可、建築物の構造規制などを行いますレッドゾーンと俗に呼んでおりますが、土砂災害特別警戒区域の指定をして、土砂災害を防ぐということでございます。

今回の基本指針の改定は、最近起こっております土砂災害の課題がございまして、それに対する対応を進めるために変更いたしまして、警戒避難体制の整備に関する事項の記述を充実させるということでございます。

資料5-3を見ていただきたいと思います。1枚紙でございます。これと5-4を両方見れるようにお手元に置いていただきたいと思います。

資料5-3で、変更の概要と書いてございます。この変更の動機が左の欄に書いてございまして、近年の土砂災害の実態と課題ということで4つの項目について記載しております。1つ目は、避難勧告の早期発令・確実な伝達ということでございまして、これにつきましては、資料5-4の2ページを開けていただきたいと思います。ここに2点記載しております。1つは災害発生前の避難勧告発令が少ないという黄色で示したところでございます。昨年、台風14号の災害で、九州で10カ所で死者、行方不明者が土砂災害で出ることがございましたが、この箇所では災害発生前に避難勧告が発令されていたのは1カ所のみということでございます。また、先般の梅雨前線豪雨によりまして、全国11カ所で19名の方が亡くなっておりますが、ことしの梅雨豪雨の避難勧告が出されたのは11カ所のうちの2カ所というようなことでございます。

それから2点目は、避難勧告等の発令基準が定性的など不十分ということもございまして、これは地域防災計画に土砂災害に関する基準が記載されていない市町村が全体の46%、また、記載されておりますも客観的な雨量とか水位の基準が定められているものは7%というような実態でございます。

このようなことがございますので、次の3ページをめくっていただきますと、避難勧告の早期発令・確実な伝達をするために、現在、土砂災害警戒情報という、これは気象庁と国土交通省が共同してつくっておるところでございまして、現在、鹿児島県、沖縄県、島

根拠で既にできております。今後、来年の出水期前までには全国の都道府県のおよそ半分の都道府県でこの土砂災害警戒情報を作成いたします。これによりますと、雨域がどういふふうに分かるかという地域に今度やってくるかというようなことが事前にわかります。そのようなことで、避難のタイミング、切迫性という点で公表いたします。また一方で、今この土砂災害防止法によります区域指定をしているところがございます、地域をそれで特定いたしまして、そしてタイミングはこの土砂災害警戒情報によって図っていかうということでございます。これが1点目でございます。

2点目は、資料5-3の水色で囲った避難場所の安全性の確保ということでございまして、資料5-4の4ページを開けていただきたいと思います。こちらに避難場所の安全性確保ということで、これも昨年の災害で避難場所そのものが被災をする、あるいは避難路が被災をするという事例が出ております。全国の土砂災害の危険箇所にあります避難場所について調査をいたしましたところ、一番右のほうでございますが、2万8,000カ所のうちの1万3,000カ所で安全な避難場所が近くにないという結果になっております。このようなことから、平成18年度からハードの施設整備といたしまして、砂防関連施設整備事業による避難所の保全を図っておるところでございます。また、避難所の設定につきましては、市町村の防災会議等で安全な場所を選択してやるということでございまして、例えば公的な避難場所が困難な場合には、民間の建物を活用するとか、あるいは災害時要援護者のための福祉避難所の設置、活用などが対策として考えられるところがございます。

それから3つ目の課題でございます。災害時要援護者の警戒避難体制の整備ということでございまして、これは資料5-4の5ページを開けていただきたいと思います。土砂災害によりまして被害を受ける死者、行方不明の方々の約6割が災害時の要援護者の方々でございます。要援護者と申しますのは、高齢者とか障害者、それから乳幼児とか妊婦の方々でございますが、特に高齢者の方々が災害で被害を受けているという実態がございます。また、こういう災害時要援護者の入っておられる施設でございますが、危険箇所内でございます、左の下でございますが、こういう施設が1万3,500施設ございまして、このうち安全対策されて保全されているところが3,800、28%しかございまして、72%は未実施の箇所であるというふうなことでございます。したがって、これに対しては、右のほうでございますが、要援護者の方々の避難支援体制を構築するために、災害情報の伝達体制の整備であるとか、災害時要援護者の方々の情報を関係機関内で共有するというようなことを今後実行に移す必要があるというふうに考えております。

それから4つ目の課題、住民への周知・啓発についてでございます。資料5 - 4の6ページを開けていただきますと、昨年、水防法と同時に土砂災害防止法を改正いたしまして、ハザードマップの作成を義務づけております。現在まだ作成しているところは少ないのでありますが、こういうハザードマップを作成すると同時に、具体的に住民の方々によく内容を理解していただく、あるいは危機意識を高めていただくということで、説明会の実施などをあわせてする必要があるというふうに思っております。また、一般的な啓発といたしまして、ことしも6月に全国の規模で防災訓練を行いました。防災訓練を実施したり、あるいは防災教育、それを普及するためのいろいろな媒体を用意して取り組む必要があるということでございます。

以上のような実態と課題がございます。資料5 - 3の絵を見ていただきますと、今申し上げた点を基本指針の中に変更をいたします。少しカラフルで見にくいんですけども、右のほうに書いてございます目次がございます。この中で赤で記したところが今回の変更するところでございます。大きくは、二の三のところの警戒避難体制等に関する調査といたしまして、(1)土砂災害に対する避難勧告等に関する調査、(2)情報の伝達に関する調査、(3)ハザードマップに関する調査ということで、その括弧書きにしております内容について記載をさせていただきたいと思っております。

それから、その調査を受けまして、四のところでございますが、7つの項目につきまして、法7条の警戒避難体制の整備について指針となるべき事項として整理をいたしていきたいと思っております。箱の色は、先ほどの左のほうのそれぞれの箱の中のピンクとか水色とかイエローに対応しているところがございます。

また、三のところ、赤で書いてございませませんが、黒で土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定について指針となるべき事項といたしまして、土砂災害警戒区域等を可及的速やかに指定することが重要であるということを書いております。現在の実態は、資料5 - 4の8ページを開けていただきたいと思います。5年前にこの法律ができて、各都道府県で今指定をしていただいておりますが、年度ごとの指定数は上のグラフのとおりでございます。現段階で土砂災害の警戒区域、下のほうに書いてございますが、約1万5,000の区域を指定してございまして、もう1つのレッドゾーンの特別警戒区域については7,790ということでございます。人家5戸以上の保全対象に限りましても、全国では約21万の危険箇所がございます。ということでございますので、まだまだ区域指定の数が少ないということで、今申し上げました指定することが重要であるという指定の促

進につきまして、基本指針の変更をしていきたいというふうに思っているところでございます。

それから、資料5 - 5に、これは具体的に基本指針をどう変えるかという新旧対照表でございます。1ページを開けていただきますと、ここに赤で書いてございます点が今回記載をした項目でございますが、ここは時点修正で、近年の土砂災害の発生が多くなっているということを書いております。

それから、2ページの真ん中くらいに、ハザードマップに関しまして避難場所等の周知や情報伝達の体制の整備によりという項目がございます。これは昨年法律を改正いたしました、先ほど申しましたハザードマップについて作成をするものを規定しております。

それから、めくっていただきまして6ページの二の3で警戒避難体制等に関する調査ということで、今申し上げました項目につきまして、(1)(2)(3)(1)は土砂災害に対する避難勧告に関する調査、(2)が情報の伝達に関する調査、(3)がハザードマップに関する調査ということで、その内容を記載しております。

また、7ページの三のところでございますが、今申し上げました土砂災害警戒区域等の指定につきまして、可及的速やかに行うことが重要であるというふうに記載をさせていただいております。

それから、8ページ、9ページにわたりまして、基本の指針となるべき事項ということで、この調査をした結果等を指針となるべき事項として整理をして、ここに記載をさせていただきます。7項目でございます。

それから、10ページは、これは地震対策の一環で事業名が変わりましたので修正をしております。

内容の説明は以上でございます。

【分科会長】 それでは、ただいまの説明につきましてご意見、ご質問などございましたら、ご発言をお願いいたします。

どうぞ。

【委員】 ちょっとお伺いしたいのですが、これは河川の部会なので、これは川の近くの土砂災害ですか、それとも、どこの土砂災害でもということなんですか。

【事務局】 川に近いか遠いかということは関係なく、土砂災害というのはまず大きく3つございまして、土石流による災害が起こるところ、地滑り、崖崩れという3つの形態で土砂災害が起こるということで、これについては、全国でそういう危険な箇所を調査い

たしておりました、先ほど申しましたとおり、全国で保全対象、人家戸数5戸以上のところが21万カ所ございまして、そういうところをこの法律に基づいて警戒区域、特別警戒区域として指定して、先ほど申し上げましたようなことを推進していくということでございます。

【委員】 安全な場所がないということに関しては、安全な場所というのは学校が近くにないとか、広場が近くにないとかという、どういう意味で安全な場所がないという考えなんですか。

【事務局】 特に山地のほうでは、どこを見ても土砂災害の危険箇所が周りにいっぱいありまして、そういう安全な場所を探すのが難しいというところがございます。災害から逃れるために避難所に逃げていくというのは一番いい方法なんですけれども、そういう安全な場所そのものがその地域にないというようなところもございまして、そういうところでは、公的な避難所だけではなくて、民間の避難所とか、そういうことも対応として考えないといけないんじゃないということを先ほど申し上げたところでございます。

【委員】 場所が山にないということ、安全な場所をつくるわけですか。例えばコンクリートで固めた、絶対に揺るがない安全な場所をつくるということでの手のつけ方になるんですか。

【事務局】 一番な安全な対策としてはそういうことだと思いますが、私どものこの法律では、今のところそういう避難施設をつくるということではできませんで、これは市町村なんかが主体となっておやりになることとございます。しかし、そうは言っても財政が非常に厳しいので、そんなに簡単に安全な場所をつくるということではできませんので、既存の避難場所とかを、安全なように守るために砂防の施設を上流とか山のほうにつくるというふうなことで、安全性を高めるということが必要ではないかというふうに思っております。

【委員】 私もたまに山に行ったりするんですが、安全な場所をつくっても、崖崩れがあったりします。早期にこういうことが起きる可能性があるから、早くに安全な場所に避難しましょうというほうが早いかなと思います。私、中越地震のときにボランティアで十日町、小千谷のほうに行っていたんですが、その後できたハザードマップみたいなのをを見せていただいたときに、山間のところにハザードである地域と地域の間には細い地域だけが安全な地域になっているところがありました。山と山の間でそこだけが安全というのはすごく常識的に考えても、線の引き方がちょっと問題じゃないかなと思ったところが幾つか

あったんですね。地図上の上でだれがどういう線の引き方をしているかよくわからないんですけど、見るからにここでも危ないんじゃないかなと思うようなところが危険区域に入っていなかったり……。このハザードマップというものは、だれがどのようにつくっているのでしょうか。地域のことを一番よく知っているのは、地元の方々だと思います。どこが危なくて、自分のところは危ないはずなのに、どこが安全であるのか。どのような方法で、何を根拠として、ハザードマップを選んでいるのかということを確認にして差し上げることも大事じゃないかなと思うんですね。

【事務局】 おっしゃるとおりだと思います。危険箇所というのは5年ごとぐらいに調査をしておりますが、その危険箇所以外のところでも土砂災害が起こるということは実際に起こっておりますので、この法律で区域を指定するために基礎調査というのを今やっております。その調査をした結果、今まで危険箇所じゃないところも危険だというふうな判断ができるところがございます。そういうところは危険箇所として登録して、警戒避難体制の対象にしていくということにしております。

ハザードマップをつくる主体は、市町村になります。市町村の方々は、今申し上げました危険箇所をベースに、それから今もう少し詳細な調査をしておりますので、そういう情報を市町村に提供いたしまして、全体のハザードマップをつくっていただくというふうにしていっております。

【分科会長】 よろしいですか。

どうぞ。

【委員】 土砂災害というのはとても施設整備だけでは防げないというので、平成13年からこの法律ができて、自己責任とか自己防衛というものを打ち出されて、それを進化させておられるというのは非常にいいことだと思うんですが、これは先ほどの説明で、法律ともおっしゃいましたが、責任問題といいますが、指定されて、今回も11カ所あって2カ所しか指定されていなかったとか、そういうときに、指定されていないことの責任とか、あるいは指定されている場合、今度避難勧告を出すということですが、勧告が出なかったとかという、そういうことの責任問題というのはどうなるのでしょうか。

【事務局】 指定につきましては、都道府県知事が指定することになります。そして、その分母となります。先ほど申し上げました危険箇所の調査というのは、これは都道府県が主体となって今まで調査をしてきておりますので、一義的には都道府県の責務ということだと思います。

【委員】 責務はいいんだけど、指定されていなかったことを非難されるというか、賠償を要求されるとか、そういうことがあるのかどうかという、避難勧告についても。

【事務局】 まず指定につきましては今調査をしておりますが、この調査にも多大なお金がかかりますし、ある年月はかかりますので、その辺は県として努力を傾けてということで、それでもなおかつ指定ができないところについては、私どもも含めて、国の立場も含めて指定を促進するためのいろいろな手立てを考えていかないといけないかなというふうに思っているところでございます。

【委員】 お伺いしたいのは、事情はわかるんだけど、法的な責任というのは問われる可能性があるのかどうか。むしろ法律の人にお伺いしたほうがいいかもわかりませんが、その責任そのもので責務を負ってという、賠償責任とかそういうところにつながるのかどうか、あるいはそうだったら非常に大変だなと思うところもありますのでね。

【分科会長】 可能性はあるでしょうね。しかし、まだ実績がないものだから、判例の積み重ねなどはないわけですね。ですから、はっきりこれは賠償責任までいきますよということも確言できないし、しかし、被害をこうむった人からいえば、その手段を使って今後訴訟に訴えてくるということは十分あるでしょう。その場合に裁判官がどのように判断するかという、これからどうなるかということで、行政の側は逆に責任はないといって争うんだろうと思いますけどね。

【委員】 遅くなって申しわけございませんでした。

ちょうど今のお話、私も関心持っております、お尋ねしたいのは、土砂災害警戒区域等の指定が少ないというお話でしたが、いろいろな手立てを考えておられるというんですが、具体的にどういう手立てを考えておられるのかということをお尋ねしたいと思っております、特にこの指針では可及的速やかに指定することが重要と書いてあるのですが、これを実際にどういう形で執行、担保していかれるおつもりなのかというのが1つです。

それからあともう1つは、今回の都市計画法の改正でもそうだったのですが、建築基準法上の災害危険区域の指定という問題もあって、これも権限が市町村といった自治体にあるんだけど、全然権限行使できないでいる。都市計画法の中心市街地の話もまさに同じ仕組みで、要するに規制をかけるという権限は与えているが、市町村がなかなか動かないということで、これではだめだということで結局どうしたかということ、用途地域のレベルで最初に規制をかける形にして、緩和の権限をむしろ市町村等に与えるという、そういうオプションをつくったのです。これがまた動くかどうかという問題はあるのですが、いずれ

にしましても、一般的な経験則からして、土地利用規制をきつくするという点について自治体に権限を与えてもなかなかそれが動かなかったということについては、みんなの認識の一致しているところであり、この災害対策関係についても、土地利用規制のあり方というのは、原則と例外をひっくり返すなり、あるいは規制エリアを広くして権限主体を変えろというふうにしないと動かないんじゃないかという気がしております。そこまでなかなかいかないと思うんですが、とりあえず現時点でどういう仕組みを考えておられるのかということをお尋ねしたいと思います。

【事務局】 1点目の指定の促進の点でございますが、今まで区域の指定があまり進んでいないというのを最初に、これは土石流とか崖崩れが起こったときに、どういう範囲まで土砂が到達して危険な範囲になるかというようなことを計算をいたしまして、区域を決めます。その際に、正確な地図が要るんです。その正確な地図などをつくる、あるいは住民、市町村の方々にこの法律の趣旨をよくわかっていただくというふうなところはかなり精力が傾倒されておまして、実際の指定の数はまだ進んでいないことでございますが、基礎調査のストックとしてはかなり今ございます。

それから、自治体のほうに土地利用規制に関する権限をおろしたことによって実効性のないことになっているという点でございますが、ご存じのとおり、急傾斜の法律では、災害の危険区域の指定というのを法律の中にしておりました。委員がおっしゃるとおりでございますが、各市町村ごとにこの災害区域の指定がばらばらにされていたり、あるいは基準が市町村間でばらばらになっていたりというふうなことがございましたので、この土砂災害防止法をつくるに当たりましては、これを一律にこの法律の指定によりまして、レッドゾーンのところは開発規制でございますので、レッドゾーンを指定すると開発の規制、あるいは建築物の規制がかかるというふうに改正をしたところでございます。

【事務局】 委員、それから 委員から非常に本質的なご質問があったと思いますので、ある意味では非常に砂防部もまさに悩みの根源がそこがございます。河川にしましても、それから土砂災害にしましても、危険なところを指定いたしまして、できるだけ避難勧告とか、あるいは避難指示とかをしてできるだけ早く逃げていただく、あるいはあらかじめそういったところについては住まないようにしていただくというようなことをやっております。例えば河川で申しますと、おとしなんかには比べますとかなり避難勧告、あるいは避難指示というものが、あとで大きな責任を伴うものですから、なかなか出しにくいという事情があったのも事実でございますが、ことしは、おとしの反省なども

踏まえまして、避難勧告あるいは避難指示といったものはかなり前広に出てまいりました。それはおそらく土砂についても基本的には同じなんだと思うんですが、河川と土砂で違いますのは、土砂災害の危険区域というのは、河川自体も難しゅうございますが、それ以上にまさに自然そのものが相手でございます、大げさなことを言うと、日本列島全体が土砂災害という意味では、ほんとうに安全な場所はないんじゃないかというぐらいのものでございます。そういう意味では、委員のほうから都市計画法の工夫についてお話がございましたが、そういった法律的な工夫などもこれからしていかなければいけないと思いますが、ただ、基本的に土地利用規制、そちらの都市的な土地利用と違いますのは、土砂にしても、河川にしても、自然が相手だということで、そういう意味ではなかなか、ここが確実に安全で、ここが確実に危険なのだということがあらかじめ言えないのではないかと。逆に言いますと、予見可能性みたいなものがすごく限られてきておりますので、そういったものを抱えながら、どういう法律の制度をつくっていくかといったあたりがこれからの課題かなと思っております。

【委員】 私は援護射撃のような形になるかと思えますけど、全国の河川を回って歩きますと、どうも住民が主体だというのがかえって浸透しすぎて、右岸を強くすれば左岸が弱くなると、右岸の高さに左岸もあわせなきゃいけないと住民は言うわけですよ。でも、実際はそんな必要もなく、右岸が少し高くなっても左岸のほうはまああしのげるといような現実例がたくさんあるわけです。でも、民主主義というのが浸透しすぎると、住民の要望というのが前にきちゃって、これがまかり通るような、言うなれば、ちょっと住民要望型に押され気味なところがあるわけです。実際に知らせたい危険区域というのは住民の要望でも何でもないわけですね。逆に言うと、うちを指定区域にしてくださいという例はないわけでしょう。一級河川にしてくださいというところはたくさんあるけども、土砂災害の指定区域にしてくださいというところはないという矛盾したところがあって、だからなお21万カ所ですか、じつのところはもっとありますよという事実関係だけはきちんと、常識と見識でもって知らせるべきじゃないかなと。ここは危ないですよというところだけは必要不可欠なものじゃないかと思えます。この表でも遠慮されて、この調査ではこの程度ですよ、もうちょっと皆さん頑張ってくださいねというふうな、何となくわかるんですけど、21万カ所もあるんですよという事実関係、事実をきちんと認識させるということのほうが大きな要素だと思いますけど、どうでしょうか。

【事務局】 委員おっしゃるとおりでございます、私どもも、今全体の分母、21万

箇所なんですけれども、それに対しまして1万5,000くらいしか指定されていない。しかし、徐々に指定の数はふえておりまして、そういう状況がある機関ごとに、今現在こういうふうに指定されていますということをオープンにしまして、皆さんで頑張っていきましょうという励みになるように今いろいろな公表をしながら指定を進ませるところでございます。

【事務局】 非常に我々の悩んでいるところを理解いただいたご発言だと思って、ありがたく思っています。土砂災害防止法に基づく警戒区域等の指定で難しいのは、土砂災害そのものが特徴といいますか、そこら辺にあると思います。例えば、この前諏訪湖周辺で土石流が発生して、人命を落とされたという災害があったわけですけども、あのニュースを見ていても、90年この方、100年くらい生活していてこんなことは全く想定しなかったというようなインタビューに答えた地元の方の発言があって、これはある意味、多くの方はそう思っておられるわけです。まだ具体的にその箇所はこの警戒区域に指定しますというところまでいってなくて、おそらく基礎調査の段階ですから、これから提示していくことになると思うんですけども、既に地元におろして、土砂災害でのこういう災害はおそろしくて、いざというときには避難しなきゃいけないとか、あるいはこういう規制をかけますよという説明をつぶさに地元におりて説明していくんですけども、そういう中で出てくる意見というのは、今のインタビューの話のように、この方、そんな災害は起きることがないということで否定されることによる利益、ある意味では、例えば地価が下がるんじゃないとか、そういうことでの否定に対する拒否反応というのがあるんです。それは当初、法律ができたときから想定されていまして、1つの法律を推進するためのキャッチフレーズ、委員のご発案だと聞いていますけども、知らせる努力、そして知る努力というキャッチフレーズあって、ここは危ないということをお知らせするというのは、何も今初めて危なくなっただけじゃなくて、もともと日本の地形というのは非常に危ないところがいっぱいあって、そういうところを統一的な基準で調べて、それを知らせするということなんですね。ですから、ある意味、技術的な観点で危ないところを抽出して明らかにするということですから、何も危ないところを急につくっているわけではない。そういう意味からいうと、その危なさを認めていただく、認識していただくということが非常に大事なんです。そこを認識していただいた上で、今度は危なさを回避するためにどうしていったいいか、警戒避難体制をつくるとか、移転をしていただくとか、施設をもっと入れていくとか、いろいろなメニューがあります。規制そのものをこれからやっていくのに

うまくいくかどうかというのはいろいろなお知恵を拝借しながらやっていかなきゃいけないと思うんですけども、今までの経験を生かしたいろいろメニューがそろえられていますので、何も全部は移転しなきゃいけないとか、何も全部施設を入れなきゃいけないとか、そういうことではなく、その地域地域で都市計画の中に織り込んで長いスパンで対応していくとか、いろいろな方法があると思いますので、そこら辺は、まずこういう区域を指定して、これはもちろん大急ぎでやっていかなきゃいけないんですけども、その上でまた地域の人たちと一緒に考えていくということが必要なのかなというふうに思っております。

以上でございます。

【委員】 質問です。今回の中で、基礎調査、こういう実態を把握して、それでさらに実際の警戒体制等の調査を行う、2段階になっていると思うんですが、この実態の最初の土砂災害の発生するおそれがある土地に関する調査とか区域とか、先ほどかなり進んでいるという話もありましたが、現実問題、大ざっぱな話で結構なんですけど、法律制定して約5年たったんですが、実際どうなのかということを知りたいと思います。当然ながら、その調査結果は法律に基づく調査結果ですから、これは情報公開含めて公開対象になると思うんですが、これが1点です。

それからもう1つは、なぜそんな話をするかと申しますと、実は先ほどから都市計画の話も出ていますし、今回見ていると、土砂災害の危険があり得る場所について、そもそも都市計画地域がない地域がおそらく全国かなりあると思います。それから、準都市計画地域は実はほとんど運用されていなかったものでゼロに近い状況にあります。今回の都計法改正で、準都市計画区域については考え方を考えてもっと広く指定しようというふうに変えましたが、現実問題、そういう状況があります。

それからもう1つは、この都市計画調査自体が、もともと市街化調整の線引きとか用途地域のいろいろな指定変更に対応した調査というのがもともとの動機ですので、大都市圏とか、そういうところはそれなりのデータはあると思うんですが、地方都市とか、つまり都市計画法を適用していても、かなりの地方都市になりますと、そもそもあまりその調査をやっていないという実態があります。つまり必要性を感じていないということです。ですから、特にこの基礎調査の中の都市計画関係、建築関係の情報については、集めようと思ってあまりデータがないんじゃないかというのが、私この調査のことは大変、当事者ですから知っておりますので言いますが、つまり皆さんの河川局のほうで、こういう土砂災

害防止法を検討するときに、肝心な人家、道路の幅員とか配置とか、建築動向とか、それから廃棄物の施設を含めていろいろな状況を把握しようと思った場合には、結局、今回航空写真を張ってありますが、その際にむしろ一気にやってしまったほうがある程度わかるでしょうし、都市計画、建築行政、詳細な制度までやる必要はないと思いますが、おそらくそういうやり方をしないと、実態問題としては多分検討に資するようなデータは得られないんじゃないかというのが私の実は印象ですが、現実問題はいかがなものでしょうかということと、つまりそういう災害危険の予想される場所については、むしろ河川局主体で一気に調査してしまったほうが現実的ではないのかなという気もしますが、そこら辺、おわかりの範囲で結構ですが、一般的な状況を教えてほしいのが第1点です。つまり、多分法律論としては、こういう国の指針はこう書かざるを得ないと思うんですね。既に先にできている法律で、本来こういうデータがあるはずだと。でも、現実には、都市計画区域の指定状況とか、今言った地方都市とか中小都市の中でどこまで実態調査しているかというところはまた別の議論になりまして、制度上、こういう整理をせざるを得ないと思うんですが、実態でいいますと、データがないといいますが、そういう問題があるんじゃないですかというのが危惧でございます。今回、こういう基礎的調査について随分充実化させるというのが大きな主眼の1つになっていますので、少しそこら辺の建築都市計画関係の情報の蓄積状況、実態を踏まえるとどうなんだろうかとというのが質問の趣旨でございます。

【事務局】 まず最初の基礎調査の進捗状況でございますが、基礎調査自体は全国の47都道府県全部でやっております。本年度末には約3万カ所分の基礎調査を終えるというふうな進捗状況になっております。ということがまず1点でございます。

それから、2点目の都市計画との関係でございますが、まず、この土砂災害防止法に基づく警戒区域、特別警戒区域の指定に当たりましては、都市計画区域とは直接的には区域の関係はございません。今、この危険箇所の中の指定の優先順位を定めてやっていっておりますが、その中では、この法律の1つの大きな趣旨でございます危険箇所をこれ以上ふやさないということをテーマにしておりまして、都市計画区域の中で人家がゼロ戸でも、今後、人家が立地することが予想されるところも対象にして調査を進めているところでございます。なお、都市計画部局、あるいは建設部局とは都道府県の中の関係部局と連携をとって調査を進めさせていただいているところでございます。

以上です。

【分科会長】 いいですか、そんな程度で。

【委員】 都市計画区域外で人家がある場所はどうされるのでしょうか。

【事務局】 都市計画外のところでも全部対象として調査をしております。

【委員】 わかりました。

【分科会長】 では、 委員。

【委員】 2つあるんですけど、1つは、先ほど過去100年土砂災害がなかったというお話と関連しているんですけど、前に規則をつくるときに私もまげてもらっていて、植生の変化を重視した調査というのをお願いしたかと思うんですけども、原因を究明するときに、ぜひ森林管理の動きとの関連をチェックしていただきたい、これは 委員のご専門だと思うんですけど、森が豊かになってくると水循環がよくなるし、土砂災害がなくなるという思い込みもかなりあると思うんですけど、逆に管理していない森というのは崩壊しやすいということもあって、特に都市近郊ではもう50年ほど雑木林は全く管理されていませんから、かつて直径10センチから15センチぐらいの雑木しかなかったところに、もう80センチ、90センチ生えていて、場合によっては一面竹林になって、竹林になっちゃうと土砂災害がかえって起こりやすくなるので、単純に傾斜とか、下に何軒あるかということと関係なしに、植生の状況について、これから多分出てくると思うんですね。ぜひそれをチェックしていただきたいと思うのと、もう1つ、都市計画法の話が出てきて、私の直感でいうと、都市計画の指定地域の郊外地域、特に丘陵性の強い都市域でこれから土砂災害が一気に出てくるかなと、直感ですけども。私の住んでいるところが町田と八王子の境の丘陵地域で、前からこれは申し上げるんですけども、ほんとうに怖いんですね。結構落ちているんだと。今あんまり被害になっていない、人的被害になっていないから気がつかれていないでしょうけども、あると思うんですけど、根本的な話をいうと、これは日本の都市計画法に絡むことで、土地利用とか用途地域を決めるときに、基盤に植生図を使ったりするんですけども、ランドスケープマップを置いていないんですね。何年か前に都市利用計画を全面的に見直そうという旧国土庁系の人々の動きに私、まげてもらってやったんですけど、うまくいかなかった経緯があって、せめて都道府県レベルぐらいでは、都市計画地域決定をするときに、ランドスケープの地図、地形地図、水循環の地図ぐらいマスト（必須）にしないとだめだと私は思っているんです。特別のことを言えば、例えば足元が平坦なところではない丘陵性の都市域においては、都道府県といわず、市町村レベルで、とにかくこれからの用途地域の見直し等々に関して地形図を参照しろ、水循環、土砂循環を参照しろというのをモデル地域でもいいからぜひ検討していただきたいと思いま

す。私の個人的都合で言えば、八王子から三浦までの70キロぐらいの、あのあたりが一番の、多分これから危ないところだと思っていますので、ここ10年、20年ぐらいのスパンで考えると、そういうあたりにうまくモデルを設定していただくと波及効果は多い。極端なことを言うと、中山間、その他の膨大な区域での苦勞というのは大変なんですけども、人口集積しちゃっているところではたばた起こり出すとちょっと收拾つかないんじゃないと思います。

【分科会長】 ほかいかがでしょうか。

どうぞ。

【委員】 土砂災害の警戒情報ということで、それについてもこの情報の発令基準が定性的などが不十分、こういう話等が書いてあるんですが、土砂災害、ピンポイントの形態が結構あって、大変だなと思うと同時に、いろいろな基礎調査等々、これからやられるという。その中で鹿児島県の事例を図にお示ししてあったんですが、一方では、13ページにスネーク曲線、こういう形で雨と土壌内での水の含まれ方、そこには当然、植生、傾斜等もどのような形で入るかあれなんですけど、こういった形の、それと雨の予測も当然入ってくる。こういったものが先ほどの土砂災害の危険地域のピンポイントと、こういった形の広域のスケールでの、これぐらいの網をかぶせて、なおかつ要援護者ということからすれば、特別警戒何とかというか、もう少し早めにするぐらいのことを考える、なかなか難しいテーマでありますけども、こういった土砂災害の蓄積されたそういうデータなり、まだまだ動態のところまでいかないまでも、こういう形の展開をさらにアップして、ある程度早めに、あるいは特別警戒情報とか、そういうことも含めて調査のスピードアップ、そういった形のもをもう少し、この文書記述で描けないか、そういった土砂災害警戒情報の発表のレベルアップ等々、実施の事例の増強といいますか、そういったものを県内外に十分伝えていただくような展開方法をお願いしたいというふうに思っております。

【分科会長】 ありがとうございます。

委員、どうぞ。

【委員】 ことしの災害の事例を見ても、一般的に豪雨のときに多くの死者を出すのは土砂災害であると、これはもう皆さんご存じのとおりですけれども、今回の基本指針の変更は、そういう意味ではかなり具体的になっておりますし、評価しております。問題は、この指針をいかに実行あるものとして機能させるかということではないかと思うんですね。やはり行政の側がこういう形でいくら、知らせる努力をしても、住民側が知る努力を

しなかったら、こういう指針は空回りになってしまうんですね。例えばハザードマップの話もさっき出しましたけれども、ハザードマップを作成、公表しても、それを受け取った側が正しく読み取って実際の防災に生かす能力がなければ絵にかいた餅になってしまうということでありまして、そういうことを考えると、住民の方々に対する積極的な普及啓発、これが一番重要だと思っています。特に地区ごとの災害環境というものをふだんから把握しておいてもらうといったことが大切で、これが防災の出発点になると思っています。そうすることによって、地域の行政と住民とが情報を共有できる。やはり情報を共有してないと私は防災対策は進まないだろうと思っています。それが1点。

それからもう1つは、この土砂災害警戒情報が運用されているのはまだ3県ということで、これは随時全国に広げていくという話ですけど、今年たまたまこの3県のうち2県、鹿児島県と島根県で大きな災害が出て死者も出たわけです。おそらくこれらの地域では、土砂災害警戒情報を発表していると思うんです。そういう情報を受けて、現地の自治体であるとか住民がどのように対応したのか、それから、例えばそれが住民の避難行動にプラスの効果を与えたのかどうかということ进行调查する必要があるのではないかと考えております。そこで何らかの結果が得られれば、今後この警戒情報を運用していく各都道府県に必ず参考になっていくのではないかと思います。

以上です。

【分科会長】 ありがとうございます。

ご発言ありますか。

【事務局】 今、委員からお話がありました、土砂災害警戒情報の発令と実際の避難がどうなのかという点でございます。まだ全部調査をしておりませんが、鹿児島、島根ではそれぞれ土砂災害警戒情報が出されておりますが、特に鹿児島でございますが、鹿児島のほうは、土砂災害の警戒情報が出ているけれども、もう1つは浸水の被害、こちらのほうが非常に広域的に出たものでございますので、それとあわせてといいますか、避難勧告は水害の危険な地域とあわせて避難勧告が出されているという状況でございます。今後、もう少し、おっしゃるように、そういう情報を得て、住民の方がどういうふうに行動しておられたかということも調査をしていきたいというふうに思っております。

【分科会長】 ありがとうございます。

それでは、各委員から出された貴重な意見は、今後運用に当たって十分留意していただきたいと思いますが、この辺でまとめましょうか、諮問事項について。

ただいまご審議をいただきました土砂災害防止対策基本指針の変更については、当分科会として適当と認めるということにいたしたいと思いますが、いかがでしょうか。よろしゅうございますか。

(「異議なし」の声あり)

【分科会長】 ありがとうございます。

これについても、社会資本整備審議会運営規則第8条第2項により、分科会の議決は会長が適当と認めるときは審議会の議決とすることができることとされておりますので、本件につきましては、会長のご承認を得て審議会の議決といたしたいと存じます。

引き続きまして、次回以降の一級水系の基本方針の紹介があるようですので、以下は報告事項になりますが、事務局からお願いいたします。

【事務局】 事務局の でございます。

それでは、常呂川水系等3水系にかかわる河川整備基本方針に策定につきまして座ってお話をさせていただきます。A3版のカラーの資料でございます。右の肩のほうに資料6と書きましたものをごらんいただきたいと思います。冒頭ございました河川整備基本方針、上のほうに書いてございますように、策定済み河川または審議中で57水系でございます。今回、審議開始河川3水系、北海道の常呂川、山口県の佐波川、佐賀県の嘉瀬川でございます。ことし6月4日に社会資本整備審議会のほうに大臣のほうから付議、それから6月26日、当分科会のほうに付託がなされているものでございます。

1枚おめくりいただきまして、簡単に各水系の概要をお話ししたいと思います。1つは、常呂川です。北海道の東といいますか、右のほうに北海道の地図がございますが、北見のところを流れている川でございます。流域面積が1,930km²、結構でございます。それから、左側の地図でございますが、北見市と書きましたあたりに、要は中流域に北見市があるという川でございます。大体川のほうは、上流のほうに鹿の子ダムというのが昭和58年にできまして、現在の状況は、右側の地図で真ん中にちょっと矢印がかぶってございますが、赤い印がついている北見というのがございますが、これから下流のところの洪水の流下能力といいますか、洪水を流す力がかなりない、洪水が大体2,000m³/sぐらいきますと1,300m³/sか1,500m³/sぐらいの流下能力でございます。この辺の整備をしないといけないというのがこの川の課題でございます。左のほうの写真にございますように、平成4年とか13年なんかも洪水が出ているという川でございます。大体野菜の栽培だとか、自然豊かな空間を形成しております。

1枚おめくりいただきまして、次は山口県を流れます佐波川でございます。真ん中の大きな地図でございいただきますと、山口市、防府市と並んでいる、新幹線が左右に走ってございます。このところに防府市内を流れます川でございます。上流のほうに佐波川ダム、それから少し支川のほうに島地川ダム、白い線がこの川の流域でございます。この川の特徴としましては、新幹線より下流のほうはかなり整備が進んでいるんですが、ここから上のほうは非常に未整備な状況です。絵の中に黒い横断しているマークがたくさん書いてありますが、農業その他の取水の堰がございまして、これが障害物になって、この辺の洪水の疎通能力が非常に低いという川ですが、この辺の対策というのがこの川の課題でございます。瀬戸内の非常にたくさん人が住んでいるところの川でございますので、いろいろな利用、その他がなされている川でございます。

次をおめくりいただきまして、最後でございますが、九州佐賀県の嘉瀬川でございます。これはちょっと全体図がわかりづらいかもしれませんが、真ん中の絵でございいただきますと、真ん中の絵の下のほう、南のほうが、水色で有明海と書いてございますように、有明海のところに北のほうから南のほうへ流れていく川です。途中、東側に佐賀駅、佐賀の中心部がございます。佐賀の町の横を流れている川でございますが、この川というのは、有明のガタ、非常に微細な泥のガタでございますが、ガタの土がずっと広がっている低平地でございます。昔から有明海のほうに洪水の流れをどのように一生懸命はこうかということに苦労されてきた町でございますし、左のほうに断面図が書いてございますが、嘉瀬川というのが天井河川といいますが、そういう平たいところに、洪水になりますとそれよりはるか高いところを流れる嘉瀬川、これの対策、それからいろいろな内水といいますが、たまりました水だとかの排水、そういうものに対策というのが課題の川でございます。この佐賀の町中、平野部の川でございますので、いろいろな利用もなされております。佐賀のインターナショナルの熱気球の大会なんかも世界的に有名なものがございました。またそれにガタの近くの生物が存在している川でございます。

この3水系につきましてこれからご審議をお願いいたしまして、基本方針の策定をしていきたいと思っております。

以上でございます。

【分科会長】 ありがとうございます。

現段階で何かご質問等がございますか。

それでは、ご紹介のありました3水系の基本方針につきましては、例によって、小委員

会の場で審議していくことといたしたいと思います。

最後に、引き続きで恐縮ですが、今後の河川管理のあり方及びその具体的な実現方策についての専門委員会の専門的な検討を行うために、当分科会に設置されておりました安全・安心が持続可能な河川管理のあり方検討委員会というのを設けておりました。この審議の経過等、これまた委員長にお願いをいたしましたので、審議の経過等につきまして委員長よりご報告をお願いいたします。

【委員】 それでは、ご報告いたします。

一昨年、台風が日本に10個上陸したということもありまして、皆さんもご存じだと思いますが、豪雨災害対策総合政策委員会というのを設けまして、昨年3月に報告したわけですが、その中に、これから河川整備も重要であるが、河川の維持管理が極めて重要な柱であるということから、そのための実施の政策、あるいは実施の手法等について十分検討すべきという答申が出たわけございまして、それを受けて、このような委員会を設けた次第でございます。

メンバーは、この提言の一番最後のページに出ております。この皆さんに参画していただきました。会議は、昨年の12月22日を第1回として、都合5回、本年2月6日、2月28日、3月28日、これで終わる予定でしたが、テーマが大変重いことから、もう1回、6月5日まで都合5回、それから現地視察等を含めて実施した結果、取りまとめたわけでございます。

資料7でご説明したいと思いますが、3点に集約できるかと思えます。

1つは、365日の河川管理スケジュールを決める「川の安全・安心カレンダー」を作成し、確実な河川管理を行うとともに、河川管理の実施状況を評価・公表せよということですが、まず現在の河川行政は、河川整備基本方針、それに基づく河川整備計画となっており、河川整備基本方針は遠い将来、河川整備計画は一応事務局の説明では30年後ぐらいを目指せということですが、その間、河川をどう管理していくということは極めて重要だし、それは現場の実務者に任せられるところがあります。しかし、前の豪雨災害委員会のときにも申し上げましたが、これから少子高齢化時代になって、政府の治水行政に対する投資もそう多くを望めない。一方で、被害を受ける側も、災害要援護者というような言葉も出てくるようすし、水防などの活動も、大変今の社会の人員構成、あるいは職業構成とか大変厳しくなる中で、維持管理は極めて重要だと。同時に、その管理に投入できる資金も、人員も極めて厳しい中でどう管理していくかということをも十分国民にわか

っていただきながらやっていかないと、水害が起きた場合に責任追及ということになってしまうのではないかという問題意識を持って議論いたしました。したがって、ここに書いてありますように、河川管理の具体的な内容を河川整備計画に記述すると同時に、河川管理実施計画を作成せよと。これには、普通によく書くと、第一級の管理を実施せよということになりますが、国の直轄河川から県管理の河川まで含めると、すべて最高の水準の河川管理はできないんじゃないかなと、議論の過程でそういう問題意識を持って、標準とする維持管理基準を河川局で決めなさいとしました。これにはランクをはっきりさせて、一等の管理をするところと若干手抜きをするところ、うんと手抜きするところという言い方は悪いですが、予算と人員に見合っ、今マンパワーなり資源をどこへ投入するかということを決めていく必要があるではないか。豪雨災害のときにも申し上げましたけども、守るべきところは守るということは、絶対守るところは、いかに資金とか人員の制約があろうとも、そこには重点投資をするということです。それを住民にわかっていただくような仕掛けが必要なのではないか。これは結果の公表と言っていますけど、管理計画をつくる段階からはっきりわかっていただきながら、こことここだけは絶対守ると明らかにしておく。正直言って、住宅地と農地といういろいろな批判があるところもあると思いますが、やっぱり防御対応に応じて資金投入をしていくということこれからはっきり公表していったらどうだということです。

一方、このカレンダーというのは、これは定期検診ですけど、定期検診の技術もしっかり向上させて、単に「診る」という、この本文にも書いてありますが、検診の「診る」であり、そのための問題点の把握のための技術はしっかり向上させてほしいというのが第1点目でした。

第2点目ですが、河川環境管理基本計画の充実とともに、河川環境を管理するための具体的な目標の設定を推進せよということでございます。平成9年に河川法を改正いたしまして、環境管理を河川の管理の重要な事項ということにいたしました。それより以前から河川環境管理計画というのは、河川行政直轄管理では策定されておりました。しかし、現在のところ、実態的には行政の内部資料になっておいて、河川管理者がどういうふうにかこの河川環境を管理していくのか。現在の河川整備基本方針の検討の中ではいろいろと記述しておりますが、結局、かなり詳細な管理の基本姿勢を地域に十分わかっていただきながら管理していくことが重要ではないか。したがって、この管理基本計画の策定の段階から住民の意見、地域の意見も把握しながら管理していくことによって、地域の中で河川管

理者の信頼を得ることが大事なのではないか。同時に、河川環境管理基本計画というものの位置づけを行政の内部資料だけでいいのか、そういった意味も含めて、大きな2番目の柱として提言した次第であります。

3番目は、現在の施設能力を超える大規模出水等に対して被害を最小化するため、河川管理施設の改良や壊滅的被害を回避するような施設の運用を実施するということでもあります。この委員会は、一昨年の水害で大打撃を受けた中で、そのときの現場で適切な対応をとられた豊岡市長さんも参画して十分にご意見を伺いました。大変印象的だったのは、この大水害のときに、国土交通省から直轄管理の内水ポンプを、破堤の危険性があるので止めてくれという指示があって、わずか数分後にすぐ市長さんは現場へ指示しているんですね。同時に、自分で管理している農業排水のポンプもすべて止めさせたというので、これは大変な大英断だったなと敬服しました。ただ、市長さんのような優秀な方だからできたので、大変な大水害ではありましたが、農地のほうで破堤して、市街地のほうは破堤から守られました。災害形態としては、あの大水害の中では、市街地だけは被害を軽減するようにご判断をされたということでもあります。これらの知識を今後に反映させていかなければいけないんじゃないか。従来、河川整備方針をつくるときに、河川の計画担当者は、破堤しそうなときは内水ポンプはとめるんだという常識でやっているんですけど、それにかかわる農業用水なりも含めて河川のポンプ、下水道のポンプが実際に止まるかという、制度的にはどうも担保されていないんじゃないか。第一義的には、関係者が集まってよく相談してくださいということになっておりますが、そのときの市長さんのご発言も、私がもし下流が破堤しそうで、上流の市長だったらすぐ判断したかなということぼろっと漏らしておりました。こういうことも含めると、今後の内水ポンプの管理というのは、破堤管理の重要なファクターではないか。現に、東海豪雨のときも庄内川の新川、洗堰から越流しておりましたし、新川では破堤しておりましたが、これらに入る上流のポンプは稼働していたということで、これらの教訓を含めると、今後、壊滅的被害を回避するための排水ポンプの運転調整ルールの実効性を確保しよう。確保しろということは、最終的には、いろいろな意見がありますが、河川管理者が責任を持って止めるだけの実効性を確保していただきたい。

この3点が大きな問題として今回の提言に至った次第であります。詳細については、非常に広範にわたりますが、要点のみについてご説明申し上げまして、ご報告にかえさせていただきます。

【分科会長】 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまのご説明につきまして、何かご意見、ご質問などございましたら、ご発言願います。

どうぞ。

【委員】 今、委員長のご説明の最初の部分で、守るべきところ、第一義的に守るところとそうでないところとか、もっと具体的に言えば、市街地と農地で違いがあるというような問題意識を持っているとおっしゃっておられました。基本方針の議論で、個々の川でそういうことが出ているわけですが、ざっと見たところ、それがどこに書いてあるのかわからないんですけども、そういう問題意識でやられたということで、それは必ずしもここに書かれていないということなんでしょうか。

【委員】 策定の段階で私も問題意識を持ち過ぎていたと思いますが、策定に当たっては、公表するというのがどこかに書いてあったかな。事前に公表しなさいよということも書いたはずですが。12ページの3-1の(2)「河川維持管理計画の策定にあたっては、市町村の意見を聴くとともに、必要に応じ地域住民等多様な主体の意見を踏まえた上で河川管理者が決定し、公表する」と。そのような認識で書いたつもりでございます。

【委員】 おそらく別の機会でも、これからの治水方針の基本的な考え方の議論は必要だと思っんですね。ここでそういうふうに文にまとめられたというのはわかるんですけども、基本的な議論がいろいろ具体的に進んでいるので、いつかまとめる、そういうことも含めて、新しい治水の考え方、河川管理の考え方も含めて整理することが必要ではないかという気がしましたものですから。

【委員】 霞が関というところはしっかりやるけど、慎重ですから、やっぱり委員会の審議の中で、議論があったことは間違いないわけですが、まとめる段階になるとよく読まない読み取れないというところもあるので、あわせて私の報告の中に議論になったことをご紹介申し上げた次第です。

【分科会長】 はい、どうぞ。

【委員】 私もそれはとても大事なことだと思っんですね。結果報告だけで、なぜ一級河川に認可されたかというプロセスがしっかり書いていないと、次の時代はどういう判断基準を持つか、とても問題点になってくると思っんです。今、委員がおっしゃった

市長さんみたいに、よく河川のことをご存じで、判断能力抜群な人であればいいけれど、地方分権が進んでくると、地方分権とその判断能力が必ずしも一致しない、これまであつ

たバランスが崩れて、とても心配なところがあるんです。ある程度予知とかお知らせする
掲示みたいな、遠慮なさらずに、危険なんですから、命にかかわることなんですからとい
うことで、もう少し積極的にというよりは、お知らせする意義というものをもうちょっと
強めにさせていただいて、この災害続きの現在は、強化して頂きたい。それを感じるんです。

委員のご発言の中で一番引っかけたのは、豊岡市だからこそ助かったけれども、こ
れが別のところ、ひょっとしたらもっと大きくなってたかもしれない現実、これはもう
ちょっと分析する必要があるんじゃないかなという気がします。

【分科会長】 そうですね。事務局の決意表明をしてください。

【事務局】 全くおっしゃるとおりだと思います。確かに災害、ここのところ随分重な
っておりまして、確かに首長さんのセンスの重要さみたいなものが明らかになってきてお
りますが、同時に、そういったものを集積いたしまして、蓄積をして、制度としてどう確
実な安全なまちづくり、あるいは市民生活につなげていくかというあたりは河川行政に課
せられた一番重要な問題だろうと思っております。これからまた法改正その他も考えてお
りますし、そういった中で、基本的な治水のあり方、考え方なども整理をしまいたい
と思います。そのときにはまた先生方にもお知恵を拝借する機会があると思いますので、
よろしく願いいたしたいと思います。

【分科会長】 ほかにいかがでしょうか。

どうぞ。

【委員】 さっきの河川なのに土砂の話もということの中で、地震は全然中に入ってこ
ないんですが、例えば活断層のある場所とか、そういうのもハザードマップに載せるとか、
どうして地震災害がこっちに出てきていないのかなということが一番感じるころなの
で、むしろセットになっていて、小千谷のときもそうだったんですけど、地震の後に土石
によって水がたまったりということがあるので、単独ではなく、全部セットにしてい
ただいたほうがわかりやすいんじゃないかなという感じがします。

【分科会長】 なるほどね。それは何か答弁ありましょう、2つ図を重ねるとか。

【事務局】 土砂災害予防法の先ほどご説明した部分は、法律を含むということでかな
り議論があるところですが、そのベースにあるのは、いわゆる異常天然現象といいますが、
めったに起こらないことを入れてしまうと、この一連の法律の中でいろいろ規制していく、
権利を制限していくという部分が入ってきますので、めったに起こらないところまで組み
込んでいくと、過度な制限といいますが、そういう議論があって、土砂災害防止法の中で

の基本的な考え方には、通常の高率で起こり得るといいますか、豪雨に伴って発生する土砂災害に限定しているというところがあります。ただ、現実、おっしゃるように、中越地震も起きていますし、それからもう1つ、火山もある。日本は非常に地震災害多いところで、火山というのも一種の異常天然現象で、いつもそれをめがけて規制していくというのはしんどいわけですが、ただそれはそれとして砂防行政の中では取り扱っていかなくちゃいけないということで、例えば火山についてはハザードマップをつくるとか、それから地震についてはまだよくわからないところがあって、中越地震であるとか、そういう実績を少しずつ積んできておりますので、それに対する研究成果を取り入れながら、これからまた地震対策の砂防事業、どういうところを注意していかなくちゃいけないかというようなことを実際の行政の中に反映していかなくちゃいけないと、そういう段階に今あるというふうに理解いただければと思います。

【分科会長】 どうぞ、 委員。

【委員】 今事務局が言われたように、火山のハザードマップというのは、日本の活火山で30ぐらい作られてきているんですね。それから地震で、今活断層とおっしゃったけれども、活断層についてもある程度見分けがついてきた。阪神の地震のあと活断層の調査を進めてきました。98本の活断層についてトレンチをしてそれぞれの活断層の活動度を推定してきました。それによって要注意の活断層とか、当分は大丈夫だろうというのが大体見分けがついてきたんです。そうなってくると、要注意のものについては、もしこれが動いた場合にどのような災害が周辺に及ぶかというハザードマップづくりをこれから進めていこうという、そういう段階だろうと思っています。補足的に申し上げました。

【分科会長】 ありがとうございます。

どうぞ。

【委員】 さっき 委員長がおっしゃった危機管理のところ、排水ポンプの運転調整の話がございました。河川管理者と地方自治体と交えているいろいろな協議会というのがありますけども、そういうものからさらにこの内容については専門とか広域ということから考えたら、河川管理者の専決事項にするぐらいとか、それぐらいの話を実効性のある確保というのは描いておられると考えさせてもらっていいんでしょうか。そのあたりをお願いします。

【委員】 この案をまとめるに当たっては、1つは、防災計画策定は市町村ですから、市町村の中の計画の中に書いてもらえばいいじゃないか、その場合は河川管理者が要請す

るという案ですね。それから、さっきの上下流みたいな話になると、そうは言うけど、下流のためにおれのところのポンプはとめたくないよというのが出てくるじゃないかと。したがって、最終的には国民保護法的にというご意見がありましたけども、やっぱり責任ある河川管理者などがしっかりやっていくべきではないかという意見がありました。これから行政と、例えば農業水の排水行政とかと調整になると思いますので、長い目で見れば、そういうところが妥当ではないかと思う部分もありますけれども、しばらく行政のほうの努力を見守りたいと思います。

【分科会長】 この辺でお開きにしますか。

それでは、最後に、本日の議事録につきましては、内容について各委員の確認を得た後、発言者、氏名を除いて国交省官房広報課及びインターネットにおいて一般に公開することといたします。

本日の議題は以上でございます。これをもちまして、会を終了させていただきます。どうもご苦労さまでした。

【事務局】 ありがとうございました。

お手元の資料について、郵送をご希望の方には後日郵送させていただきますので、そのまま席に残しておいてください。

それから、こちらのご説明にもいろいろ出てまいりましたが、今回の18年7月の豪雨の状況につきまして、間に合えばよかったのですが、ほぼでき上がっておりますので、郵送をさせていただきたいと思います。よろしく願いいたします。

ほんとうに本日はありがとうございました。

了