

## 社会資本整備審議会河川分科会（第1回）

平成13年4月4日

【事務局】 まだお見えになっていない委員がいらっしゃいますけれども、定刻でございますので開会させていただきたいと存じます。

それでは、ただいまより第1回社会資本整備審議会河川分科会を開催させていただきます。

私、事務局を担当させていただきますでございます。分科会長選任までの間、議事の進行を務めさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

初めに、より御挨拶を申し上げます。

よろしくお願いいたします。

【事務局】 第1回社会資本整備審議会河川分科会が開催されるに当たり、一言御挨拶申し上げます。

委員の皆様には、平素より国土交通行政に多大なる御指導を賜り、厚く御礼を申し上げますとともに、このたび河川分科会の委員をお願いいたしましたところ、快く委員をお引き受けいただきまして、改めて厚く御礼を申し上げます。

さて、我が国の国土は水害や土砂災害が絶えず、昨年3月の有珠山の噴火、7月の三宅島の噴火による災害や、9月に東海地方を襲った秋雨前線豪雨による水害が発生いたしました。また、今年も3月24日の芸予地震による災害などが発生しております。

国土交通省といたしましては、これらの災害に対して迅速な対策を講じておりますが、こうした災害が頻発する我が国におきまして、信頼感ある安全で安心できる国土の形成を目指して、今後とも引き続き治水対策、土砂災害対策等を強力に推進してまいり所存でございます。

本日は、河川分科会に「河川法第4条第1項の一級河川の指定等について」及び「土砂災害防止対策基本指針の制定について」をお諮りさせていただきました。一級河川の指定等につきましては、河川工事の進捗等にかんがみ、例年この時期に御審議をいただいております。また、土砂災害防止対策基本指針の制定につきましては、河川審議会の「総合的な土砂災害対策のための法制度のあり方について」の答申を受け、警戒避難体制の整備等のソフト対策を中心とした「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」が制定され、この4月から施行されました。このため、この法律に基づき国土交通大臣が定めることとされております土砂災害対策基本指針につきまして御審議をお願いいたします。

委員の皆様方の貴重な御意見は今後の施策に十分反映させてまいり所存でございますので、今後とも一層の御指導と御鞭撻を賜りますようお願い申し上げます。私の挨拶とさせていただきます。

【事務局】 どうもありがとうございました。は公務がございまして、御退席になります。

【事務局】 それでは、本日は第1回の河川分科会になりますので、御出席の委員の皆様

の御紹介を申し上げます。

【各委員の紹介（省略）】

【事務局】 本日の出席状況でございますけれども、現時点で7名の委員の御出席をいただいております。総数10名に対して3分の1以上ということでございますので、分科会が適法に成立しておりますことを御報告申し上げます。

続きまして、事務局の幹部を紹介させていただきます。

【事務局幹部の紹介（省略）】

【事務局】 お手元の資料の確認をお願いいたします。

本日の議事次第がございまして、委員名簿、配席表がございまして、それから「河川分科会資料目次」がございまして、その後に、右肩に資料番号を振ってございまして、資料1-1から始まりまして、資料2-3までございまして、

それから、番号を振っておりません「その他」という資料が四つほどございまして、2-3の後に社会資本整備審議会令、運営規則、「治水の原則」、最後にカラーのもので「日本の治水、水資源の現状」という資料がございまして、

過不足等ございましたら、お申し出いただきたいと存じます。

【事務局】 それでは、まず初めに、社会資本整備審議会令の第6条3項によりまして、委員の皆様の中から分科会長を互選していただきたいと存じます。

どなたか御推薦をお願いできませんでしょうか。

【委員】 旧河川審議会ですら新しいさまざまな施策について取りまとめられました委員を推薦したいと思います。

【事務局】 ありがとうございます。

ほかに御推薦いただけますでしょうか。

いらっしゃらなければ、委員に分科会長をお願いすることによろしくございまして、

〔「異議なし」の声あり〕

【事務局】 それでは、御異議がないようでございますので、委員に分科会長をお願いいたします。

委員には、恐縮でございますけれども、分科会長席にお移り願います。

それでは、今後の議事につきましては分科会長をお願いいたします。

どうぞよろしくをお願いいたします。

【分科会長】 ただいま河川分科会長の御指名をいただきましたでございます。よろしくをお願いいたします。

議事に入ります前に、分科会の運営方法について事務局より御説明願います。

【事務局】 それでは、本日お配りしております資料の2-3の次に「社会資本整備審議会令」と「社会資本整備審議会運営規則」というものがございまして、これに基づきま

して御説明をさせていただきます。

社会資本整備審議会は大変広範な事柄を御議論いただく審議会になっております。審議会令の1ページをごらんいただきますと、第6条というのが左側の方にございます。この審議会に、七つの分科会が表になっております、産業分科会から始まりまして建築分科会まで七つの分科会が置かれております。当河川分科会は、2ページの表の中ほどにございますけれども、社会資本整備審議会に置かれる七つの分科会の一つでございます。

その審議の方法、運営規則でございますが、次の資料、縦長の2枚でございますけれども、2月27日に開催されました第1回社会資本整備審議会において制定された規則でございます。1条から始まりまして、会議の招集ですとか、議事、議長とか、議事録ですとか書いてございますが、2ページをお開きいただきたいと存じます。一番上に「分科会」、第8条という条文がございますが、第1項に、「調査審議事項を分科会に付託することができる。」この項目によりまして、きょう、二つの案件を分科会に付託をお願いしております。

それから第2項で、「分科会の議決は、会長が適当であると認めるときは、審議会の議決とすることができる。」、こういう規定がございます。

それから第3項。基本的に運営の方法は審議会と同じ。「準用」と書いてございますけれども、招集から議長、あるいは議事録に至るまで審議会と同じような運営規則になっております。

以上のような仕組みになっておりますので、どうぞよろしく願いいたします。

【分科会長】 ありがとうございます。

【分科会長】 それでは、次に本日の議事録署名委員を決めさせていただきます。

議事録署名委員といたしまして 委員と 委員をお願いいたしたいと思っておりますので、よろしく願いします。

【分科会長】 議事に入ります。

本日の第1の議題は、「河川法第4条第1項の一級河川の指定等について」でございます。

本件は、去る平成13年3月27日付で国土交通大臣から社会資本整備審議会に付議され、社会資本整備審議会運営規則第8条第1項により、会長から河川分科会に付託されたものであります。

それでは、事務局から御説明をお願いします。

【事務局】 でございます。説明させていただきます。

資料1-1をごらんいただきたいと思っております。これは大臣から審議会会長に対する諮問の文書でございます。今御説明がありましたように、3月27日付で審議会に諮問がなされております。

資料1-2でございますが、説明資料の方に進ませていただきます。

1ページをお開きいただきますと河川法の条文が出ておりますが、一級河川の指定につきましては、御案内のとおり、河川法第4条に基づきまして、審議会の御意見を伺った上で決めるという手続になっております。手続の流れといたしましては、下にございますように、関係省庁との協議、関係都道府県知事への意見照会を経まして、審議会の御意見を

お伺いした上で官報に告示するという段取りになっておりまして、今回のものにつきましては既に関係都道府県等との調整は済んでおりまして、本日、この場で御審議いただきまして御了解が得られれば、あすにでも官報告示をさせていただきたいと考えております。

2ページをお開きいただきたいと思います。これは一級河川の現状でございまして、平成12年度現在109水系、河川数で1万3,971、延長が8万7,551kmということでございまして、平成13年度、下の表でございまして、今回30河川、延長がトータルで9.3km伸びるということをお願いをしたいと思います。

その内容でございまして、3ページをお開きいただきたいと思います。今回の河川指定の概要でございまして。

まず、種類別に分けておりますが、一番上は、いわゆる人工の水路、放水路などが完成いたしまして新たに指定いたすものでございまして、これが10河川34.2km。2番目が、新たに一級河川としての工事に着手するということで、区間を延長するものが6河川5.9km。河川の付け替え等により区間を縮小、廃止するものがございまして、これが7河川30.8kmということで、これは後ほど御説明しますが、若干多くなっておりますが、昨年釧路川の河川区域を広げた関係で、釧路川に流れ込んでおります川の長さが形式上短くなったためにこのようなことになっておりまして、実質的なものはさほどございません。

4番目に河川の名称変更等に伴うということで、これは、今回釧路川の名称変更がございまして、その関係などが7河川でございます。合わせまして、増加するものが10河川40.1km、減少いたしますものが2河川30.8kmということで、差し引き8河川9.3kmの増加ということでございます。

具体的な中身につきまして、4ページから一覧がございまして、ざっと御紹介いたします。

まず、石狩川。河川名が愛宕新川でございまして、これは新たな放水路が通水するという事で新たに指定をいたすものでございます。

釧路川水系でございまして、これは大きく二つございまして、一つは、先ほどちょっと触れましたが、後でまた図面で御説明いたしますが、旧釧路川を釧路川に名称変更し、現在の釧路川を新釧路川にするということが第1点でございまして。それと、昨年6月に釧路川の河川区域を釧路湿原ほぼ全域にわたって拡張いたしました関係で、この関係の河川についての変更が出てまいります。これが大きな2点目でございまして。その関係で釧路川水系の河川について、表示の変更や河川の延長の変更が出てまいっております。それが5ページまで続いております。

次に十勝川でございまして、これは分水路の完成に伴いまして売買川分水路というものを新たに指定するものでございます。

6ページに進ませていただきまして、北上川水系胆沢川・前川・防沢でございまして。これは既に着手しております胆沢ダムの計画が若干変更になりまして、上流端を延伸するために追加をするというものでございます。

阿武隈川水系の谷津田川放水路でございまして、これも後で図面がございまして、放水路の完成に伴うものでございます。

利根川の江川放水路も同様でございまして。

利根川水系の三河沢川でございまして、これはダムの計画の変更に伴いまして上流端を

若干延伸するというごさいます。

次のページでございませうが、利根川水系海老瀬川・朝日野川・泉野川。これもニュータウンの開発に伴いまして調節池あるいは導水路の整備を行ってございませうが、完成いたしましたために指定をいたすものでございませう。

利根川水系花畑川でございませうが、これは廃止でございませう。従来、中川から綾瀬川に浄化用水を導水するために一級河川としてございませうが、綾瀬川の浄化事業が進みましてのために、これを一級河川から外しまして足立区の管理に移行するものでございませう。

荒川水系安藤川放水路につきましては、安藤川から人間川への合流地点の樋管の撤去に伴いまして、現在の放水路を本川とするために従来の河川を一部廃止するものでございませう。

神通川水系赤江川でございませうが、これは平成 13 年度から河川改修事業に一級河川として着手するというごさいます、新たに指定をいたす。

8 ページですが、淀川水系の防賀川放水路。これは 2 本ございませうが、これも完成に伴って新たに指定するものでございませう。

筑後川水系の西佐賀導水路・中池江川・東佐賀導水路ですが、これも後に図面がございませうので御説明いたすませうが、水路の部分につきまして完成いたしましたので、新たに指定をいたすものでございませう。

全般的なものは以上でございませうが、その次に位置を示す図面がございませう。日本地図に落としますと微々たるものでございませうので点にもなりません、大体どの辺のものかということをごさいますこの図面を御理解いただければと思っております。

次に、補足としまして「代表事例説明資料」というごさいます、3 件につきまして図面がございませうので、これを簡単に御紹介いたすませう。

1 番目が釧路川水系の釧路川・新釧路川の件でございませうが、2 ページに水系概要図がございませう。位置は、御案内のとおり屈斜路湖から釧路市の方に流れてございませうが、一つは、右の方の図面でごらんいただきますと途中で岩保木水門というのがございませうして、ここから右の方に旧釧路川が釧路市内に流れてございませう。これに對しまして、そこから真っすぐ下におりてございませうのが釧路川ということ、これが新しい水路としてできてございませうが、これを従来釧路川と呼んでございませうして、今回、旧釧路川を釧路川に戻してほしいという、特に地元からの強い要望等もございませうして、告示上も名称を直したいということ、旧釧路川を釧路川と直しまして、現在釧路川と呼んでございませうる方を新釧路川に名称を変更したいというものが第 1 点でございませう。

それから、青く塗ってございませうる部分が釧路湿原の部分でございませうして、これは昨年の 6 月に釧路川の河川区域ということ取り込んでございませうるので、関係する河川の延長等に変更が出てございませういます。

3 ページに釧路川の由来などが若干書いてございませうが、旧釧路川につきましては明治時代から原木供給路ということ活用されてございませうけれども、大正 9 年に大洪水がございませうして釧路港が非常に被害を受けたということ、昭和 6 年に人工の新釧路川ができてございませうます。これが現在の釧路川になってございませうるわけがございませうが、経緯といたしましては、下にございませうが、昭和 9 年には旧河川法に基づいて新水路部を含めて河川指定がなされてございませうして、この当時は新しい水路を新釧路川と呼んでございませうました。ところが、昭

和 40 年に新河川法に基づきまして当初二級河川に指定されましたが、42 年に至りまして一級河川の指定がなされておりまして、その際に新しい水路の部分に釧路川という名称がつけられまして、従来の釧路川が旧釧路川になったという経緯がございます。

ところが、4 ページでございますが、地元の方々からしますと、歌謡曲や小説等でも釧路川というのが極めて一般的に使われておりまして、実態としては必ずしも国が定めた名称どおり使われていなかったということございまして、特に最近に至りまして、下にございますが、昨年 8 月には釧路市を中心としました関係団体から強い要望が出されておりますし、ことしに入りましてからは北海道からも、この名称をぜひ変えてほしいということで、地元の皆さんのコンセンサスが得られているということで、私どもとしましても、こういった動きを受けまして今回名称を戻すといいますが、直したいということでございます。

以上が釧路川の関係でございます。

次に、5 ページでございますが、阿武隈川水系谷津田川放水路の図面が出ております。阿武隈川水系で、福島県の白河市の周辺、隣の西郷村というところですが、ここは平成 10 年に大きな水害を受けておりまして、この対策としまして激甚災害対策特別事業で放水路をつくっております。

次のページに白河の大きな図面がございますが、白河の中心地を避けまして、谷津田川から堀川に洪水を流すために整備を進めておる放水路でございまして、これがようやく完成したために今回新たに指定をいたすものでございます。8 ページに 10 年の水害の写真などが若干ございますが、白河市内の河川改修が非常に難しいということもございまして、この放水路を建設してきております。

9 ページに進ませていただきます。最後に筑後川水系の佐賀導水路の関係でございます。

これは、10 ページに大きな図面がございますが、佐賀県の筑後川、城原川、嘉瀬川という三つの河川に挟まれた区域で、この三つの河川をつなぐ導水路でございまして、その次のページに大きな図面がございますが、大きく二つの導水路。西佐賀導水路 9,800 m、東佐賀導水路 1 万 3,200 m、合わせて 23km の導水路を建設してまいっております。導水路の部分がほぼできましていよいよ供用するとことで今回指定をいたします。まだ途中の調整池などの建設が残っておりまして、最終的には平成 20 年くらいまでかかる予定でございますが、水路の部分につきましてはできたということで、今回指定をしたいということでございます。

12 ページに若干説明がございますが、おおむね暗渠といいますが、管路で結んでおりますが、西佐賀導水路の巨瀬川調整池というところから城原川までは開水路で上に出ております。これは筑後川総合開発の一環として建設を進めてきておりまして、内水排除、洪水調整、利水といった多目的な導水路の事業でございます。

内容の説明は以上にさせていただきますが、告示案は次でございますが、これの御説明は省略させていただきます。

今回お諮りしたい一級河川の指定につきましては以上でございます。

この関係で、先ほどちょっと触れました釧路湿原の関係で、最近検討会から提言が出されておりますので、これにつきまして河川環境課長から引き続き御説明をさせていただきます。

【事務局】            でございます。

お手元の資料 1 - 4 に基づきまして、「釧路湿原の河川環境保全に関する提言」の内容について概略御説明をさせていただきたいと思っております。

釧路川の流域ですが、先ほどありましたとおり屈斜路湖から流れ出ておりまして、これが標高 120 m ですので非常に緩流河川で、流域面積が 2,500km<sup>2</sup>。余り大きな川ではないわけですが、下流の方、肌色になっている部分がヨシ・スゲが茂っている湿原でございます。この湿原の面積は全国の約 6 割を占める。もともとは 300km<sup>2</sup> もあった。現在でも 200km<sup>2</sup> 余りある大湿原でございます。

先ほどありましたとおり釧路川の下流は大正 9 年の大水害から新放水路が掘られまして、それより上流の湿原部分は遊水地ということで、昭和 42 年に一級河川に指定されてから遊水地事業に着手してきております。それに伴いまして河川区域も設定されておりましたが、今回環境も含めて河川整備をするということで、湿原全体に河川区域を広げて、黄色い線がかかっている部分約 155km<sup>2</sup> を河川区域に指定しました。また、ここは御承知のとおり天然記念物のタンチョウヅルが来るところだということで、昭和 55 年にラムサール条約の指定地域に登録されまして、77km<sup>2</sup>、黒い線の部分でございますが指定されております。国立公園にも指定されております。これは 62 年に 268km<sup>2</sup>、ほぼ湿原全体が指定されております。

こういう中で湿原の乾陸化が進んできている。湿原というのはだんだん土砂がたまって乾陸化してくるのが宿命なわけですが、人工的ないろいろな影響、農地の開発、都市の開発、土砂の流入、水質の悪化、こういったことからヨシ・スゲがだんだん減ってきている。かわりにハンノキという樹木の林がふえてきている。昭和 22 年ごろにはほとんどハンノキはなかったものが平成 8 年には 50km<sup>2</sup> ほどふえてしまっている。ヨシ群落が 100km<sup>2</sup> ぐらい減っておるということで、自然環境にも影響を与えているし、遊水機能にも問題があるし、地域の自然全体に及ぼす影響が大きいということから、地域で非常に大きな問題になっておりました。

そういったことから、お手元にあるような検討委員会を北海道開発局で一昨年に設けまして、1 年半ほど審議をいただいて、この 3 月に御提言いただいたところでございます。

お手元の資料 1 - 4 の後半、青い紙の後ろに委員会の名簿がございますが、北星学園大学の辻井先生等専門の学者の先生、環境省の方、地元の方々を含んだ委員会でこの提言をいただきました。

この委員会でということが提言されたかということですが、資料の 2 ページを見ていただきますと目標が設定されております。流域がだんだん乾陸化してくるわけでございますが、1980 年代、この絵で言うと真ん中の昭和 50 年ごろ、せめてこのあたりまで戻せないだろうか。これを長期的な目標として、今後さらにどんどん乾いていってハンノキが茂ってくることを少なくとも食い止めようというのを短期目標としよう。そういうことから短期目標のために施策を 12 ほど挙げております。これがお手元の資料の 3 ページに並んでおります。

これについて少し御説明いたしますが、一つは、資料の 4 ページにもございますが、土砂の流入を減らそうということから、画面の方にあります地区、2 地区について川の両わきに樹木を植えて、林をつくって土砂の流入を防ごう。あるいは、5 ページにあります、

土砂をためる調節地をつくろうというようなことを提案されております。

それから、6 ページですが、上流のはげ山に植林をして土砂の流出を防ごうという案。

それから、7 ページになりますが、湿原の再生ということで、農地にするために乾陸化を一部進めているわけですが、農地拡大という需要がなくなっていることから、そういったところを地下水位を上げたり少し掘削したりということで、この絵にあるような場所について地下水位を上げるということで湿地に戻そうという案が一つでございます。

それから、8 ページになりますが、湿原の植生の制御ということで、ハンノキが茂らないように地下水位を上げる。先ほどのものと似ているわけですが、木が生えないようにしようということ。

あるいは、飛びまして 10 ページになりますが、蛇行する河川を復元しよう。乾陸化して農地をつくるために河川を直線化している部分がございます。こういった部分について、曲がった河道がまだ一部残っておりますので、これを生かして曲がった河道にして湿地復元を進めるという案も一つございます。

それから、11 ページからありますが、水環境の保全ということで水質を浄化しよう。上流からの窒素の負荷源を 2 割削減しようというような計画がございます。

それから、その下にありますように野生生物の生息・生育環境の保全ということで、タンチョウヅルだけではなくて、いろいろ特異な生物がおります。植物があります。こういったもののネットワークというか、31 種類を指標生物といたしまして、これを保全していくように考えていこうというようなことが提案されております。

12 ページには湿原の景観の保全という景色の問題、13 ページには、それを進めていくために市民の参加をしていただくということで、市民からレンジャーを募集いたしまして学習会等を催そう。これは一部進めておりますが、その写真が載っております。

14 ページには、保全と利用の共通認識を得ていこうということで、地域の農業の理解を得るとか、観光として活用していこうというような方策を練ろう。

あるいは、15 ページには環境教育の場として活用していこうというようなこと、16 ページには、そういったことを進めるための地域の連携、地域振興の推進ということで、いろんな方と相談をしていこうということでございます。

この提言を得るに当たって、この委員会では分科会を設けて審議を重ねた上で、アンケートやシンポジウムも実施しまして地域の方と意見交換をしておりますが、その結果、出された後、後ろについておりますような新聞記事に載っておりますが、今後農業との調整等いろいろ関係機関との調整も課題になってまいります。そのための協議会をつくり、13 年度からは河川整備基本方針あるいは整備計画をつくるということで、この提言を生かした河川計画をつくっていこうということにしております。

それから、12 の提言のうち具体的な蛇行河川の問題、あるいは地下水位の上昇の問題。具体的な現地実験に着手しようということで計画を進めておるところでございます。市民と対話しながら、地域のニーズを受けて、連携しながら進める河川的环境整備ということで、参考的に御紹介をさせていただきました。

【分科会長】 ありがとうございます。

ただいまのお二人の説明につきまして、御意見、御質問がございましたらお願いいたします。どうぞ。

【委員】 参考までにお聞きしたいのですけれど、釧路川の名前を、地元の人の声でまた戻すということですが、旧釧路川にしたのは役所の方で決められたわけですか。

【事務局】 はい、そうです。

【委員】 そのときはどういう経緯でなったのか、もし御存じでしたら、旧という名前をつけたいきさつのようなものを。

【事務局】 古い話なので詳細はわからないのですが、恐らく新たな水路だということで単純に、しかも、釧路川の水が流れていくのが基本的に新水路の方に流れてまいりますので、実態から言いますとこちらを本来の釧路川とするのが素直だと考えて行ったようにございます。

【委員】 そのときは地元の人もそうだと聞いたのでしょうか。

【事務局】 そこは地元の意見を十分聞いた形跡はございませんので、役所の方で機械的に決めたようにございます。

【委員】 わかりました。

【分科会長】 ほかに。どうぞ。

【委員】 感想めいたことになるのですけれども、釧路湿原が 28 番目の国立公園として指定されたのが、たしか 1987 年だったと思いますけれど、この環境の問題は、そのころから懸念されていた問題でして、中心部の、たしか 6,500ha だと思いますが、特別保護区に指定をされて、そこは厳重に保護しようとなっていたわけです。ところが、周辺部の開発が野放しの状態になっていて、例えばさきほどお話のあった農地からの汚染水の流入であるとか、国立公園に指定されたがために観光施設がぼちぼちとできてしまって、そこからの生活排水が流入するというような問題が当時から懸念されておりまして、むしろ国立公園にならなかった方がよかったのではないかと、という声もあったくらいだったのですけれども、きょう釧路湿原の状況を見せていただいて、こんなに乾燥化が進んでハンノキがふえたのかと驚いた次第なのですが、もちろん検討委員会をつくられてこういう形で提言をなされたのは非常に結構なことなのですけれども、むしろ私は遅きに失していると思うのです。

問題は、国立公園は環境省の所管でありますので、環境省の国立公園政策と国土交通省でおやりになることと、どういうふうにタイアップ、コミットしていくか。そのあたりのところがこれからの問題ではないかと。そのあたりはいかがなのでしょう。

【事務局】 先ほど申しましたとおり、この委員会にも環境省の現地の所長さんに入っただいておりますし、国立公園としてできるのは区域内的の規制だけで、周辺に対してはなかなか物が言えない。河川区域もほぼ同じ区域にかかっているわけですが、これも周りに対して直接権限はないのですが、流域管理といった観点で、流域協議会というようなものの中で両方の観点から進めていくということができないのではないかと考えておりますが、観光客がふえているというのは地域の活性化にとってはいいことなので、観光もグリーンツーリズムといったように自然に優しい観光を模索するということが、この提言の中でも議論されておるようでございます。

【分科会長】 ほかに御意見ございましょうか。どうぞ。

【事務局】 今の関係なのですが、平成 9 年に河川法を改正しまして河川法の目的に「環境」を入れました。今回の釧路川の事業が、治水でもない、利水でもない、環境だけの事

業という、私どもにとって初めての事業でございまして、これからどうやってやっていくのかというのを私どもも現地もわくわくしながらやっております。

【分科会長】 それでは、付議案件に対する当分科会の結論を出したいと思います。

ただいま御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等について」は、適当と認めることといたしたいと思いますが、いかがでございでしょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

【分科会長】 ありがとうございます。

では、そのように決定いたします。

なお、社会資本整備審議会運営規則第8条第2項によりまして、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、本案につきましては、会長の御承認を得て審議会の議決といたしたいと思います。

【分科会長】 本日の第2の議題は、土砂災害防止対策の基本指針についてでございます。

本件は、去る平成13年4月2日付で国土交通大臣から社会資本整備審議会に付議され、社会資本整備審議会運営規則第8条第1項により、会長から河川分科会に付託されたものであります。

それでは、事務局から御説明をお願いします。

【事務局】 でございます。説明させていただきます。

それでは、資料2-1でございますが、これは大臣からの付議書でございます。

最初に、この背景となります土砂災害防止法の概要について御説明したいと思います。資料2-2でございます。

前回の河川審議会で「総合的な土砂災害対策のための法制度のあり方について」の答申をいただきまして、昨年5月8日、法律第57号「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」、通称「土砂災害防止法」と言わせていただいておりますが、制定されました。本当にありがとうございました。

それでは、まず、参考資料の1ページ。表紙からいきますと4枚目に当たりますが、そこをお開きいただきたいと思います。

最初に我が国の土砂災害の現状を御説明したいと思います。

そこに書いてございますように、土砂災害を土石流、地すべり、がけ崩れというふうに定義しております。平成3年から12年の10カ年の平均は年1,000件を数えるという状況でございます。特に平成10年、下の図でございますが、1,629件、平成11年につきましては広島等全国で1,501件、亡くなった方が34名という状況でございます。このように全国各地で多くの土砂災害が発生している現状でございます。

次のページでございますが、参考の2をお開きください。ここで土砂災害の事例、三つの代表的な現象の写真をつけてございます。

一番上ががけ崩れてございます。急傾斜地の崩壊でございますが、急傾斜地法で30度以上の斜面を急傾斜地と定義しております。こういったがけが崩壊する現象でございます、そのほとんどがこのように表層崩壊。表面の土層が崩れるというのがほとんどでございます。

真ん中の現象は土石流でございます。山ひだ、あるいは山の渓流で発生いたします。二

つほど主な発生の機構がございまして、山腹が崩壊した土砂がそのまま溪流を水と一体となって駆け下るような場合。それから溪流、川底にたまった土砂が、やはり流れてくる水、雨等と一体となって流下する。こういったものを土石流と我々は言っております。

一番下でございまして、地すべりでございまして。地すべりは、緩やかな斜面で、非常に限られた地質あるいは地質構造の地域で発生する傾向がございまして。原因は地下水位の上昇によりまして起こるのが地すべりでございまして。このように地形的に斜面上部、頭部でございまして、陥没、斜面下部で隆起という現象。いわゆる地すべり地形と我々は言っておりますが、こういったものが顕著にあらわれてまいります。

次のページでございまして、そのような土石流災害、三つの現象の危険箇所がどれだけあるかということをご参考3で示しております。我々はそれぞれの危険箇所を急傾斜地崩壊危険箇所、土石流危険溪流、地すべり危険箇所という形で呼んでおります。急傾斜地崩壊危険箇所につきましては、そこに書いてございまして、勾配、傾斜度が30度以上、高さ5m以上の急傾斜地で、保全対象、がけが崩れて被害が出る区域内に人家が5戸以上ある場合を危険箇所と定義しております。それが8万6,651カ所。土石流危険溪流が7万9,318溪流。先ほど説明いたしました土石流の発生の危険性があり、1戸以上の人家に被害を生ずるおそれがある溪流をこのように定義しております。最後に地すべり危険箇所でございますが、1万1,288カ所。地すべり地形、地すべりを起こしている、そういった箇所を挙げてございまして。それが全国で合計いたしますと約18万カ所。非常に多きにわたっておるということが参考3に書いてございまして。

そういった危険箇所に対しまして、参考4、次のページでございまして、対策の現状を説明しております。これは急傾斜の例でございまして、真ん中のグラフを見ていただきますと、グリーンが先ほど言いました危険箇所でございます。大体5年ごとに見直しをしております。調査の精度等々ありますが、このようにふえてきております。一方、赤いグラフは整備が済んだ箇所でございます。そうしますとその差分が対策を要する箇所となります。グリーンの箇所から赤の箇所を引いたものであります。本来であれば対策が進みますとどんどん差分が縮まってくるわけでありまして、いかんせん、こういうふうに危険箇所の伸びが多いという現状がありますので、差が開く、逆にふえていっておることになります。したがって対策工事によって安全にしていくのには膨大な時間と多くの費用が必要だということで、ハードとソフトの両輪相まってやっていく必要があるということが参考4でございまして。

そして参考5であります。直接法の制定の契機となった広島災害を上の方に書いてございまして。特に広島で顕著でありますのは、一番下の空中写真3枚を比べていただきますと、1966年から99年までの、いかに山すそに人家が張りついておったかという現状でございます。見にくくて恐縮でございますが。ちなみに、1966年の保全人家戸数。先ほど言いました三つの現象の保全で保全される人家戸数は約50戸でありましたが、1999年、調べてみますと1,100戸。約22倍という形でふえてきておるという現状がございまして。

そういった現状を踏まえまして法の制定が急がれたわけでありまして、恐れ入りますが、また1ページに戻っていただきたいと思っております。ここで簡単に法の概要につきましてフローに従って説明させていただきたいと思っております。

先ほど言いましたように、本法制定のきっかけとなりましたのは2年前の6月29日に

広島で起こりました土砂災害でございます。災害の翌日、当時の大臣が現地を視察されました。非常に危険な地域に人家が集中している。そういったことをごらんになりまして、災害に対しては危険箇所の手当ては必要であるわけですが、抜本的には危険な地域に家が建つことを事前に防止する措置をとる必要があるのではないか。このため法的な措置を含めた有効な方策を集中的に検討する必要があるという形で、当時 内閣総理大臣に報告されました。総理大臣も重要な課題と受けとめられまして、建設大臣にその検討をするよう指示されたわけでありまして。

指示を受けました旧建設省におきましては、プロジェクトチームを設置する、あるいは先ほど申し上げましたように河川審議会に諮問いたしまして、平成 12 年、昨年 2 月 4 日には河川審議会におきまして、一つは土砂災害警戒区域の指定あるいは警戒避難措置の充実を図りなさい。二つ目が土砂災害警戒区域における立地抑制策を実施しなさい。三つ目は土砂災害に関する基礎的な調査を実施しなさい。四つ目が土砂災害防止のための指針の作成。そういった内容を骨子とする答申がなされたわけでございます。この答申を踏まえまして、先ほど申し上げました土砂災害防止法が 5 月 8 日に公布されたわけでありまして。

この法律の特徴は三つあると思います。一つはハード対策としての対策工事ではなくて、警戒避難体制の整備等ソフト対策を推進するための法律であるということ、二つ目が、災害の現位置 - 我々は砂防三法とっておりますが、砂防・地すべり・急傾斜地法とっておりますが、そういった災害の現位置に着目したのではなく、発源地域対策ではなく、被害を受ける区域、被害を想定する区域対策に着目したことが二つ目。三つ目が、従来なかったことではありますが、開発許可制度や建築確認制度とも連携した法律であるということが大きな特徴ではないかと思っております。

前置きが長くなりましたが、そのフローに従いまして説明します。

まず、先ほども言いましたように、対象となる土砂災害を急傾斜地の崩壊、土石流、地すべりと決めまして、国土交通大臣は、土砂災害の防止に関しまして適切な対策を講じるために土砂災害防止対策基本指針をつくるという役割分担を担っております。それをつくるに当たりましては、関係大臣 - そこに書いてありますように総務大臣及び農林水産大臣でございますが - に協議するとともに、社会資本整備審議会の意見を聞いて策定することになっております。

その事項につきましては法律で四つ決まっております。一つ目が土砂災害防止のための対策に関する基本的事項。二番目が基礎調査に関する指針でございます。三つ目が土砂災害特別警戒区域等の指定方針。四つ目が特別警戒区域内の建築物の移転等の方針でございます。これにつきましてきょう御意見をいただきたいということで、最後に説明させていただきます。

そういった指針を受けまして都道府県知事は基礎調査を実施いたします。真ん中の欄でございます。その調査を実施する目的は、土砂災害警戒区域並びに土砂災害特別警戒区域の指定のための基礎調査でございます。これは最も大事な根本的な調査になります。

その結果を受けまして、都道府県知事は土砂災害のおそれがある区域、黄色で囲っておりますが、土砂災害警戒区域、我々はイエローゾーンと呼ばせていただいております。そういったものを指定いたします。イエローゾーンが指定されますとそこで何をなされるかといいますと、書いてありますように、情報伝達、警戒避難体制の整備、もう一つは警戒

避難に関する事項の住民への周知を図ります。市町村は災害対策基本法に基づきまして、市町村地域防災計画におきまして警戒区域ごとに土砂災害についての警戒避難体制に関する事項を定めるという仕組みになってございます。

一方、レッドゾーン。都道府県知事は、イエローゾーンのうち特に土砂災害により住民等の生命、身体に危害が生ずるおそれがある区域を土砂災害特別警戒区域として指定します。レッドゾーンと呼ばせていただいております。この区域内におきましては、そこに書いてございますように四つの主な規制等が行われます。

まず最初に特定の開発行為に対する許可制でございます。住宅の宅地分譲。一般の人は危険なところという知見はございませんので、そういったところに売る、住宅宅地分譲する者及び災害の弱者の関連。災害弱者の方がそんなところにおられると昼間でも逃げられない。非常にハンデを背負っておられますので、そういった住宅宅地分譲及び災害弱者関連施設の用に供することを目的とする開発行為におきましては都道府県知事の許可を受けてやってくださいということになります。

二つ目でありますが、個人の方は、レッドゾーン内に家を建てる時は、通常想定されますがけあるいは急傾斜地の崩壊等に伴います衝撃力に対して安全なものとなるよう建築確認を取ってもらうということになります。

最後に、都道府県知事におきましては、土砂災害に対して危険であると認められる建築物の所有者等に対しまして家屋の移転等を勧告することができます。また、当該勧告を受けて家屋を移転等される方は住宅金融公庫の融資の特例を受けることができる。そういう仕組みになっております。

次に2ページにイメージ図をかいてございます。これは土石流の例でございますが、黄色のところイエローゾーン。土砂災害警戒区域。土砂が到達する区域で、警戒避難体制等を整備する区域でございます。赤が土砂が直撃し住民に危害を与える区域。レッドゾーン。このようなイメージになります。

この法律は3日前の平成13年4月1日に施行されたところでございます。先ほど御説明しましたように、基本指針を策定するに当たりまして審議会の先生方の御意見を賜りたいと考えております。

その骨子案が資料2-3でございます。これは基本的な指針でございます。細部については、例えば調査要領、指定要領等知事が決めていくのでございます。そういった意味で基本的なもの。しかもその骨子案ということで事務局から説明をさせていただきたいと思っております。

今回は箇条書きで書いてございます。抜けている項目、こういう内容を入れればいいじゃないかという御意見をいただいて、修正いたしまして次回に諮りたいと考えております。

まず最初に、先ほど言いました四つの事項について基本指針を決めることになっております。最初に土砂災害防止法に基づき実施されます土砂災害の防止のための対策に関する基本的な事項でございます。これは事務局案では三つ考えておりまして、一つ目が我が国の土砂災害と対策の現状。二つ目が基本理念。三つ目に基本的な事項ということでございます。

我が国の土砂災害対策と対策の現状は、先ほど御説明いたしましたように、国土の約7割は山地で、火山国、地震頻発国、地質がもろい等々。誘因といたしましては、梅雨期の

豪雨、そういった集中豪雨が多発しているということで、全国各地で発生しているという現状を書きまして、あとは社会的な条件としまして、急速な人口増加のために市街地が山ろくまで進展してある。そういったことで危険箇所が増加してある。その危険箇所対策が先ほど説明したように追いつかない現状にある。特に最近はなかなか整備率が進まなくて、整備も 20 %程度にとどまってあるといったことを書かせていただこうかと思っております。

基本理念でございますが、前回の河川審議会でも提言いただきましたように、住民側と行政側が両輪相まっているいろいろな意味で協力していく、共同で働くシステムが必要であるということを書かせていただきたいと思います。行政側の知らせる努力、住民側の知る努力とが相乗的に働くシステムの構築が必要ではないかということを考えております。

最後に基本的な事項でございますが、 の基礎調査の適正な実施による土砂災害のおそれのある土地の区域の指定。基礎調査を適正に実施しまして土地の区域の特定を図る。二つ目には地域の実情に照らした土砂災害警戒区域等の的確な指定及び関連諸施策の推進。三つ目が地域の実情に照らした計画的な建築物の移転等の施策の推進。つまり、 から は、その下を書いてあります二、三、四をコピー書きしたものでございまして、次に述べる二、三、四について基本的な事項を定めなさいということを書かせていただこうと思っております。

最後の に総合的な土砂災害対策の推進及び関係機関との連携強化ということで、実際の実施に当たってはそういった基本的な約束事や実のあるものにしていくべきだというようなことを表現したいと思っております。

次に、2番目の「基礎調査の実施について指針となるべき事項」でございますが、これも1、2、3と三つに分けてございます。

最初に土砂災害実態、地域開発の動向等の自然的・社会的条件を総合的に勘案した計画的な調査の実施。近年の災害発生箇所周辺の優先的調査の実施を図りなさいといったような、本当に根本的なものについて書かせていただきまして、2につきますと具体的に地域の自然的条件として把握すべき事項。これにつきますと具体的には知事が実施します基礎調査のマニュアル等で書き込まれますが、こういった事項が必要かといったことになるのではないかと考えております。そのうち につきますと、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある箇所の抽出をまずやりまして、2番目に地形等の状況。地形、地質、傾斜度とか、斜面高さとか、そういったものが入るように考えてございます。 、最後に既存の土砂災害防止施設の設置状況。つまり、既にある施設についてはその効果を測定、そしてカウントをいたしますので、そういったものにつきますと設置状況をきちっと把握するというようなこととなります。

3番目に、自然的な条件に加えまして社会的条件として把握すべき事項としまして、これも二つに分けております。一つが土砂災害のおそれのある土地の利用状況、二つ目に土砂災害のおそれのある土地の開発動向ということで、土地の利用状況につきますと、被害を受ける区域についての情報を集める。人家戸数等々でございます。土地の開発動向は、指定に関連しますので、例えば砂防施設とか、災害危険区域とか、都市計画区域とか、そういった関係諸法令の指定状況、あるいは個別にこの土地がどういう開発をされる状況に

あるのかといった調査。これは聞き取りとか資料調査が主になるのではないかと考えております。

三つ目の事項でございますが、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。一つ目に基礎調査の結果を踏まえて的確な土砂災害警戒区域等の指定の推進を図りなさい。二つ目には計画的な土砂災害警戒区域等の指定の推進。例えば、そこに、と書いてございますが、土砂災害のおそれの著しく高い地域を優先的に指定するべきである。あるいは、将来地域開発が行われ、もし安全対策がされていなければ危険箇所になりますので、そういったものについては事前に優先的に指定することによって危険度の抑制を図りなさいといったようなこと。地域の実情に照らして効果的な土砂災害防止法の運用に向けた計画的な指定に努めるという話をここに書いてございます。

最後に4番目でございますが、土砂災害特別警戒区域内、レッドゾーン内の建築物の移転、その他法に基づき行われます土砂災害の防止のための対策に関し指針となるべき事項ということでございまして、これも三つ書いてございますが、一つ目は移転その他の勧告を優先的に推進すべき対象の選別。どういったものを優先的に移転していただく勧告をすべきか。二つ目に、そればかりでなくて、都道府県から建築物の所有者等に対しまして土砂災害あるいはその対策に関する情報を提供すべきである。三つ目には移転その他の勧告を受ける者に対する支援措置。家屋の移転または除却に住宅金融公庫の融資もございまして、そういったものの充実を図るといったことを主要事項として事務局案では考えてございます。

以上でございますが、よろしく願いいたします。

【分科会長】 ありがとうございます。

ただいまの説明にもありましたように、第2の議題は、本日結論を得ようということではございませんので、本日の御意見、御質問等を踏まえまして次回引き続いて御議論をお願いしようと考えております。ただいまの御説明につきまして意見、御質問等ございましたらお願いいたします。どうぞ。

【委員】 二つあります。一つは、こういう法律が動く土壇場で斜面地の開発が動くのではないかという気がするのですが、そういう動きに対する対応はどんなことが考えられているのか。

それから、基本指針の中に出てくるのかと思って見ていたのですけれども、川だと洪水の危険箇所を地図にした浸水危険マップを出してしましますが、やっぱりこういうことをやる時にはそこまでやってしまわないと極めて中途半端なことになるという気がするのですが、レッドゾーン、イエローゾーンを図化して公表した方がいいというような促しを国が自治体にやられるのか、やらないのか。そのあたりをお伺いしたい。

【事務局】 まず、2点目から御説明したいと思います。

実は既にこの基礎となります、先ほど説明しました土石流、地すべり、がけのそれぞれの危険箇所の調査をいたしまして、全部マップに落としまして、それにつきましては、例えば土砂災害防止月間、6月でございますが、そういった月間を中心に、市町村等を通じまして皆さんに配っておる現状がございます。それがベースになっております。

今回はさらにそういったことにつきまして法律的に、今まではそれでは拘束力といえますか、強制力がある程度しかありません、行政手法でありましたので、今度は法的にきち

んと決めまして、それをきちんと調査をして、この法律では調査した結果については市町村に伝えなさいということになっておりますので、基礎調査の結果はすべて市町村に伝わる仕組みになっております。そういう意味ではきちんとやっていきたいと思っております。

1点目の直前の開発がというお話ですが、非常に危惧されることですがけれども、そういう意味をもちまして、この基本指針の中では、開発動向を常に事前に察知するように努めるというようなことぐらいしか書けないかなという感じはしております。

以上でございます。

【分科会長】 どうぞ。

【委員】 今の点とも関係しますが、土砂災害防止対策基本指針そのものの拘束力というのはどのようにお考えなのでしょうか。これは自治事務になるわけですね。

【事務局】 はい。

【委員】 そうすると、それに対して指針があって、かつ、例えば第6条の条文を見ますと、政令で定める基準によって縛りをかけていくというふうな仕組みになっているのですけれども、その点を教えていただきたいのですが。

【事務局】 これにつきましては、法律で大臣が指針を決めまして、基本指針に従って知事が実行していくということになってございまして、そういう意味で拘束力がございます。

【委員】 その拘束の程度についてですが、これは多分国土交通省さんのお考えと行政法学者の受けとめ方は大分懸隔があるなと私は感じております。地方自治法上の自治事務と整理されるものに対して法律あるいは政省令で制約を加えていくという手法なのですが、これはもちろん形式論理としては、自治事務であろうと、国の法令の範囲内で定める、例えば条例であれば定めなければいけないということになっていきますので、制約をしていくということは当然あり得ることなのですが、しかしながら、それは一つの説明であって、必ずしも唯一の説明ではなくて、地方自治法の理論的な優越性というか、基本法と言っていますが、そういうことからすると、実はこういう法律をつくったとしても、本当に自治事務であるということが解釈論上意味を持ってくるということになると、指針があっても、それに対する拘束性というのは決して一律ではあり得ないし、政令という縛りはかかっているのですが、今回の都市計画法の改正は非常におもしろいと思って私は見ているのですが、従来ですと、国の法律があって政令があって省令があって、それが全部一括して条例よりも優越するという関係があったのですが、今回例えば開発許可の基準についての技術基準に関する法改正を見ますと、そこはちょっと崩れるところがあります。そういう学説サイドのリアクションみたいなものはこれから多分活字になって出てくるだろうと思っておりますけれども、そういう頭でいきますと、この法律についても多分違う解釈の可能性が出てくるのではないかというのが一般論として一つは考えられます。

ただ、逆のようなことを言うのですが、しかしながら、土砂災害防止法みたいなかなりクリティカルな話で災害防止ということになってきますと、これは国民の生命とか身体とか財産とかを守るという話なので、むしろ国がきちんと基準を定めてやらなければいけない。まさに国の事務であるということもありまして、そうすると、都市計画法はちょっと違うのではないかなと思っておりますところがありますけれども、この法律に関して言うと本当に自治事務にしてしまっているのかなというところがあって。しかもナショナルミニマムとかいって標準法みたいに考えるというのもちょっと問題で、先ほど言われたように建

物が建つのをそもそも規制するというような話になってくると、土地所有権に対して非常に強い規制をかけていくことになるわけで、そうだとしますと、これは財産権に対する非常に強い制約になってき得る話で、そうすると、これはナショナルミニマムとして考えてはいけなくて、上にも規制を強化することもできないし、下にも緩めることはできない、まさに一律でやるべきことになってくるのかなと考えると、実は機関委任事務の方がよかったのかなと思ったりもしまして、この法律そのものはそういう特徴があるなと思って見ていたのですけれども、一般論としては、自治事務に対する法令のあり方という点から言うと、こういう法律のつくり方というのは少し問題があるような感じがいたします。

【事務局】 事務的に補足させていただきたいと思います。

先生がおっしゃいましたとおり、そもそもこれを自治事務にするか法定受託にするかというのは議論になり得るところだと思いますが、現行の都市計画法も広い意味でさまざまな規制がされておりますけれども、災害に関する観点からの規制もありますし、建築基準法も、住む人あるいは利用者の生命・身体の保護という観点からの規制もございまして、これらはいずれも自治事務になっておりますので、それとのバランス上、土砂法も、保護法益が人間の生命・身体の保護というように非常に限定されてはおりますけれども、現行の都市計画法、建築基準法が自治事務である関係上、バランス上これも自治事務になっているということで私どもは理解しております。

それから、最初の方で御指摘がありました、これが自治事務であるとして、大臣が定める基本指針の拘束力と、自治事務であることによる地方公共団体の首長の裁量との関係の問題になりますけれども、特に指針に関して、逸脱といいますか、不当な裁量があったときにどうするかというようなことを多分問題意識としておっしゃったのだらうと思っておりますけれども、確かに法定受託事務であっても、自治事務であっても、国の意思と地方の意思との不一致のときどうするかという一般的な問題はもちろんございまして、御案内のとおり地方自治法にもその場合の調整規定というのがございますけれども、特に土砂法に限って申し上げますと、この法律の目的、つまり、この法律をつくって保護しようとしている対象が国民の生命・財産という非常に重要なものでございますので、これに関して国の指針に反することによって、この法律で守ろうとしている保護法益、国民の生命・身体が脅かされるようなことがあれば、その裁量は不当なものであって、それなりの是正はなされるものであらうと考えておりまして、むしろ逆に、一般的な土地利用規制も含めて、自治事務に関して地方公共団体が独自の条例をつくったりして規制をすることは可能であらうというふうに考えられておりますので、仮に国の指針よりも強目の、より人々の生命を守らうという方向での裁量が図られるのであれば、それは格別問題なくて、逆の場合には問題になるだらう。一般論でありますけれども、そこまでは言えるだらうと思えます。

具体的にどういうときにコンフリクトが生じるかというのはケース・バイ・ケースでありますのでわかりませんが、また、指針の書きぶりにもよることになるらうと思っておりますので、指針の内容につきましてはここで御議論いただくこととなりますので、その具体的内容にもよるといふことだと理解しております。

【委員】 ちょっと補足したいのですけれども、自治事務にするか法定受託事務にするかという話で、本当は法定受託事務にした方がよかったのではないかなという感じがするのと、さらに言えば、法定受託事務でも足りなくて、昔の機関委任事務の方がというか、そこで

カバーされるべき領域というのが実はあったのではないのかと思ひまして、それは現行の地方自治法の問題ということになるのではないかと思います。だからそこはちょっと抜けてしまうので立法論としてはかなり問題ですし、運用していくときに留意すべき事柄の一つなのだろうと思います。

ついでに情報提供の話として申し上げたいのですけれども、これも災害防止という話なのでちょっと領域が狭まるのですが、一般論として言いますと、情報提供によって特定の行政目的を達成しようとする手法というのは、これは学説でも余りきちんとした議論がされていないのですけれども、しかし、例えば、ドイツの環境法領域なんかですと15年ぐらい前からそういう議論があって、実は情報提供というのは全然ソフトの話ではなくて、相手方に対して致命的な打撃を与えたりとかいうこともありますし、仮にその情報が間違っていた場合はどうか、不完全だったらどうか、安全だと言っていて実は安全ではなかったという場合と、危険ですよと言っていて安全だった場合で利益状況は違うわけです。そうすると行政としてはどの辺まで調べてどういう情報を流したら行政責任を免れるのかというような一般論としての議論は本当はきちんとやっていたらいいなくて、特に情報提供というのは、間違っただけで情報が出た場合には原状回復ができないという問題がありまして、救済面で致命的な打撃を相手に与えるというところがあって、これは名誉の話とか、あるいは0157のカイワレの話なんかもまさにそういう事例だと思いますけれども、情報が正しいか正しくないかは別にして、非常に大きな問題がある。そういう意味では非常に権力的な手法だという認識が必要ではないのかというような話が、環境法領域の話と、ドイツだと行政監察とか会計検査院の報告書が第三者に打撃を与えているのでそういう議論なんかがあるので、そういう話は日本でもこれからきちんと考えなければいけないことではないかと思ひました。これは指摘です。

【分科会長】 ほかにございませんか。

【委員】 また素人的な質問なのですけれども、十何万件もあって、全部コンクリートで張りつけるわけにもいかないわけですし、ソフトの部分をやっていくということなのですけれども、市民の立場からすると知らないで買ってしまうこともあると思います。買ったはいいいけれども、そこが土砂崩れの非常に危険なところだと気がつくという場合、例えば岸先生がおっしゃったようにマップなど、危険区域だとか、河川の氾濫とか、そういうものは不動産屋さんに重要事項説明のようなところで義務づけているのですか。そうであればいいと思うんですけれど。

【事務局】 今回、義務づけることになっております。

【委員】 わかりました。

【分科会長】 どうぞ。

【委員】 幾つか質問をいたします。その前に、今、先生から機関委任事務が一部要るのではないかという話を聞いてびっくりしまして、法学者の中にもそういう議論があるのかなというのを初めて知りました。私自身は都市計画の方を主に活動しておりますので、この間、実は分権で全部国は関与するなという意見が圧倒的でしたので、やや意外に思った次第です。

今回幾つか伺いたいのは、基本指針については、きょうは骨子案を示して、この分科会での意見を聞きながら全体を出そうというのが自然なやり方だとは思ひますが、とはい

いながら、やはり骨子の全体像がないと、どこまで書き込んでいるのかという、つまり、法律に基づいて国が定める指針がどうあるべきかという議論も確かに重要なのですが、今回については中身を見てからの方がいいのかなと。しかも対象がかなり明確ですので、できましたら全文をとにかく案で出していただいて、こういうことは書き込み過ぎなのか、書いてある内容についてどうなのかとか、これでは抽象的なのかもかもしれませんので、やはり全文を示してほしいというのがございます。

それから、御説明の中で、基礎調査についてはマニュアルをつくるというお話がありましたが、別途細かいものを御用意される場合には、それとどういう関係があるのかということが出てくると思います。

それから、「基本方針」という言葉を使う法律がこれまでにいろいろあったと思いますが、これは「指針」とありますので、素直に読むとガイドラインということですので、指針を示しているの、それをもとにどうするかというのは都道府県の判断であると思っておりますが、基本指針がいかなる性格のものなのかというのは、指針全体像と同時に、指針が一体どういうものなのか、あるいはどういうことを期待しているのかとかいうことはあわせてできれば、この指針を今後こう使っていきたいとか、広めていきたいとかいうような、これができた後の一種の記者発表のような資料になるかもしれませんが、そういうことも含めて次回御提示いただけるとどうかなと。それはお願いでございます。

それから、今4点出ておりますが、これはごもっともで、どれも重要だと思っております、特に三と四について黄色のゾーンと赤のゾーンを具体的に指定する場合どうするか。これを恐らく都道府県も関係市町村も一番気にすると思えますし、それをどこまで書き込むのか。それは書き込み方もありますが、結局は開発許可制度とか、先ほどから御説明に出ていますが、建築確認等々どうするのか。つまり、そもそも開発ができない場所であれば開発について制限云々という議論は必要ないわけで、恐らく黄色のゾーン、赤のゾーンというのは、ある程度民有地があって、しかも開発は法律上はもともと許容されてる可能性があるという中で、現実に開発が起きた場合に土砂災害等が起きている。そういうことが恐らく全体の対象となるゾーンではないかと思えます。

それともう一つは、今回都市計画関係、相当地方分権でおりましたので、特に広島を含めて、大都市部というか、中核都市となるとかなりの権限はもう市町村におりています。そうなりますと都道府県と市町村の関係。法律を読んでみますと市町村長の意見を聞いて都道府県が定めるとありますが、多分ここだけでは結局どうやったらいいのかわからないといえますか、逆に言うと、市町村がむしろリーダーシップをとって原案をつくって都道府県がまとめるのか、都道府県が分権の前のような都市計画の全体の運用とか、それに近いのか。そこら辺が恐らく一番悩ましいところだろうと。具体の、危ないとか制限をかけるという区域を一種告示する形になりますので、現実にいろんな問題があると思えます。ですからその辺をむしろ、こういう点に留意してくださいという留意事項の列記みたいなものをつくっていくのか、あるいは、こういうものとかいうものはむしろ積極的に赤でかけなさいというところまで踏み込むのか、それと、この指針の意味づけとか、また、国の立場でどこまで意思を示していいのかという。書いてある内容が非常に適切であったとしても、こういう時代ですので、審議会の意見を聞きながらといっても、国がどこまで示すべきなのかということはあるかと思えます。ですからそこら辺は少し全体像を見な

がら次回議論させていただければと思っております。

もう一つは、法律条項の中を見ますと、調査については補助をするとありますので、国の姿勢として、基本指針ができた後に、例えば数年間、速やかにともかく調査をやってデータをつくるように支援しようという強い意思があるのかどうか、指針をつくった後は適宜やってくださいというのか。それによっても指針そのものの意味も緊急性云々も違うかなという感じがしますので、指針をどのように国の立場で活用しようとしているのかというところもあわせて、もう少し本音といいますか、実はこういうのを期待してるということをお出しただけとありがたいという気がいたします。

それと参考としまして、都市計画法がかなり分権になった際に、国の立場は技術的助言が要するというので、私も委員に加えさせていただき、都市計画運用指針の策定を数カ月前にやっておりましたが、それがかなり書き込んでおります。ああいうものがあるのかどうかわかりませんが、現場の自治体ではとりあえずあのぐらいいないと混乱するのではないかということで、毎年柔軟に見直しますという限定つきで一回つくっておりますが、ああいうモデルもありますので、あの程度まで書き込むのかどうかというのを。土砂災害防止法と密接に関連してる都計法の中でもあのぐらい出してますので、場合によってはそのぐらい書いてほしいという要請もあるかもしれない。むしろこの法律に関しては書くべきでないということかもしれませんし、そこら辺がわからないものですから、気になっている点でございます。

もう一点、きょうは意見だけで、次回に御説明なり御回答なりがあればいいと思いますが、特に危ない場所に移転していくということになっていた場合、あらかじめそういう起きそうな、レッドゾーンになった場合、開発させない、あるいは建築許可をおろさない、確認をおろさないということになりますと、最終的に受忍の限度を超えて、補償しなければならぬという議論が生じる可能性もあります。その場合にむしろ都市計画サイドの緑地保全地区とかいうことで、何らかの方法で買っていきのか、あるいは六甲の山麓グリーンベルト事業を既に国土交通省は進められてますが、ああいうことを逆にもう少しこういう形で広げていくというような方法もあろうかと思えます。ですからそこら辺についてもできれば、今日でなくて結構なのですが、ある程度制限をかけておこうという中で、その途中どうするかというのは恐らく今後かなり大きな問題でありますので、宅地化してる部分と傾斜地の境目の部分をどうするかということで、ある程度開発予備軍を抑えるわけですから、当然そういう要求は土地所有者から出る可能性があるということで、それについてはぜひ次回教えていただければと思えます。

【分科会長】 御質問への説明は次回でいいというお話なんだけれど、基本指針について、骨子でなくて、たたき台のようなものを次回出せますか。

【事務局】 もう少し中身に入ったものにするよう検討させていただきたいと思えます。

【分科会長】 確かにそういうものを見た方が議論がしやすいかと思えますので、大変だとは思いますが、ひとつお願いいたします。

【事務局】 はい。

【分科会長】 どうぞ。

【委員】 ずっと読んでみますと、これも骨子ということだからなのかもしれないのですが、この法律ができたにしても、底に残るエキスというか、最終的にどこをどうしたくて

つくるのだらうということがこれから多分さまざまな場面で問われる。つまり、やわらかい言葉で言うと思いたいなものです。これをこの時期にこうするのはどういうためなんですかというのが。当然おっしゃる側としては住民の身体や財産の保全と言うでしょうけれど、そんなふうにぎりぎりのところで今見えないなというのは、例えば行政側の知らせる努力と住民側の知る努力という、そのままずっといって、そうだな、と思うのですが、余りにもバランスがとれ過ぎているために、一応知らせているから、知らせているのにもかかわらずそこに住んだり危険が襲ってきた場合は皆さんたちの自己責任でもあるんですよ、ということの言質を先にとっているように見えなくもない。ですから、そう見えなくもないような言葉の羅列にならないように書くべきで、それには基本指針というところの前に、土砂災害が多いからこうだとか、防止しなければいけないからこうだとか、人々の命や財産を守らなければいけないからこうだというのではなくて、どちらの側でどういう視点に立ってやっているのかというのが明確に見えないと、あるものを透けて通して最終的にどういうものが残るということを期待してやってるのかということが見えないと、後で文句が出ないためにつくってるように見える法律というのは、今後最終的にまたどこかでやり直さなければいけなくなる懸念があると思います。

全然違う話になりますけれど、IT化などというのも、全て入れさせるためにはどうするかという議論があちらこちらで言われてますが、一応やっているから、これに呼応してこられない人たちは知らないよ、と冷たく言い放ってはいませんが、どこかで、情報開示といいながら、その情報をうまく取り込めない人たちに対して、バランスのいい言葉が並んでいるのですが、こぼれていく人がやっぱりいるということはどうするのだらうというのが見えないうちが多いと思います。

だから、開発を軸にして経済を優先させようと思っているとは思いませんけれども、住民側の責任も同時にあるんだよと言いながら、何となく表面上口当たりのいい、バランスのいい言葉が並んでいるということに是非ならないように、この時期にこういうことをするためには、あくまでもその住民の人たちの命や財産、権利を守ろうと思ってやってるんだよということが明確に見えるような言葉をきちんと使って書いていただけたら説得力もあるし、新しい組織になって、本当にこういうことをきちんとやろうとしているんだなと、こちら側の思想も見えるのではないかと思います。

【分科会長】 土砂災害防止法を、現地の被害を受けた地域の知事さん、市長さんも入って議論したときに、基本は本人の責任ということとはきちんと言わなければいけないと。ただ、一般の住民は、ここが危険だという情報を持っていない。こういうことはきちんとしなければいけないし、だから現に住んでいる人については、このような人たちをいかに保護するか、あるいは移転する場合の助成をどのようにするか。こういう観点で、これから住む人、危険とわかっている土地を開発するという人をどこまで公の立場で面倒を見るのかは、知事さん、市長さんとも懐疑的でした。

ですからこの立法の趣旨から言えば、どこまで書くのか。やっぱり骨子でなくて、かなり書き込んだもので議論した方が、ここまで突き放すのはひどいのではないかと、ここまで面倒を見るのか、責任を持つのか、という議論もしやすいと思います。

【委員】 私も、どちらでもいいと言うと変な言い方ですが、無責任で言うのではなくて、むしろ自己責任をきちんと明示した方がいいと思います。ですが、そこをいかに口当た

りがよく避けなくて、あなた方はそこを安く承知で買ったんでしょということがわかるように書くのか、それともそれはぼかしておいて、どこかで助けてやるよ、みたいないい人ぶってやるようなことをやらない方がいいのではないか。本当は私は個人的にはそう思うのですが、余り冷たく、自由だから、そこで死のうが生きようが知らないよとは書けません、でも、だんだん世の中はそっちの方向に。河川法改正のずっと前から川の周辺では言われていますように静かな日もある川だからこそ言えることであるのではないかと。ふだんの川と暴れたときの川の落差を通して、何か違うものを人々の中に、危険を察知する能力とか、いかにふだんの平穏さが大切かということを知らしめるとか、そういうことが一番最初の10年近く前からあったと思うのですが、特にこういうのは極端な例で、今のお話だと、景観を重んずる余り絶壁みたいなところにいる人に対しては、それはそれなりでしょうということを手を上げて、余りおどすのもなんですけど、でも、ごまかさなくて書いた方がいいと思います。世論がそこにいるんなことを言ったとしても、そこは勇気を持ってやるのが。先ほど言った思想というのはそういう意味で、どっちなのか。しばしばいい人ぶって後であいまいになるというのがこれまでの例ではなきにしかもあらずだったので、これに関してはかなりはっきり言った方がいいのではないかと思います。

【分科会長】 委員どうぞ。

【委員】 両委員の意見を聞いていて、私の質問は意味があるのかないのかわかりませんが、この法律をつくったときに、土砂災害のこの法律で一番万全なものをつくったと考えるのか、いろいろな中からまず一步踏み出したと考えるのか、それをお聞きしたかったのですけれど、各委員それぞれイメージがあって、法律をつくって絶対守ってやろうということ、自己責任だから知らせるだけで、あとは突き放すということにいくのか。まずは一步踏み出したと考えるべきかなと私は思っているのですけれど。

それで、一つは、参考の4のところであって、対策を一生懸命とるけれど対象件数がふえていくという件は、この法律によって抑えられることになるのか。下に書いてある傾斜度30度以上、斜面高さ5mという地形は余り変わらないと思いますが、人家が5戸以上となると、最初はゼロのところ、あるいは5戸以下だったのが5戸に入ってきてこの数がふえているということになってるのか。そうするとその傾向はこれからどういうふうを考えていったらいいのか。

それから、災害が起こることによって被害に遭うということは国民全体としては非常に不経済なことだから防ごうということですけど、その人の行為が第三者に土砂災害を起こすような行為についてはどう考えていったらいいのか。その辺は今どうお考えになってるのか、お教え願いたいと思います。

【事務局】 幾ら対策をしても追いつかないという現状は、先ほど言いましたようにだんだんふえていくことになりませんが、今回の法律を制定することによりまして、少なくとも、例えば開発動向のあるところで事前に指定をかけていく。そういったものにつきましては、たとえ開発が許可されたとしても、安全なところができますので、そういった意味では、分母をだんだん、何と申しますか、要整備箇所というものは、整備された箇所を落としていくのであれば、それは現実に少なくなっていくというふうに考えております。ぜひそういう形にしていきたいと思っております。

2点目のいわゆる相隣関係の話ですが、それはこの法律の中で、開発規制の中で、自分

だけがよくてはだめであって、自分がある開発許可を受けた段階で、ある工事をしたい。その工事をすることによって、それが近隣に迷惑をかけるのであれば、それもやはりチェックをするという形にしております。

【分科会長】 どうぞ。

【委員】 私はこの法律案をつくったときに委員をやっておりましたので余り申し上げることはないのですけれども、先ほど さんが言われた基本理念の行政側の知らせる努力と住民側の知る努力というのは、私が委員会で申し上げたことがここに載せられたのではないかと考えております。それはスマートだというふうにおっしゃいますけれども、このフレーズは、言ってみれば行政のできることに限界があるのだということをきちんと知らせる必要があるという意味もあると思います。というのは、限界を超えた部分についてはまさに自主的な防災でやらしてもらわなければいけない。これは阪神大震災をごらんになればおわかりのとおりでありまして、やはり住民自身の努力によって、言ってみれば災害環境というものをどのようにふだんから把握・認識しておくか。それには先ほどから話が出ているようなハザードマップ的なものを公表・周知しておくことが非常に重要ではないかと考えています。そういう意味がここには込められているのかなと考えています。それが一つ。

それから、これは余談になるかもしれませんが、先日の芸予地震で広島、呉が災害に遭いまして、砂防部の御紹介で現地を見てきたのですが、呉市というのは、御存じの方が多いいと思います。すり鉢状の斜面開発が行われています。確かにこの法律ができたきっかけはおととしの広島の高雨による土砂災害。これは都市周辺の開発が進んで、新興住宅地でああいう災害があったということを前提にしてスタートしたのですが、呉の災害を見ましたら、これは古い開発なんです。

呉というのは御存じのように軍港でありまして、かつて海軍華やかなりどころ、どんどん人口がふえる。それを急斜面開発でどんどん住宅をつくっていった。だから物すごい急斜面に住宅が密集しているのです。この間私が見てまいりましたのは、恐らく戦時中、あるいは戦前かもしれませんが、盛り土をして、その盛り土を擁壁。つまり、石を積む空積み擁壁で支えている。そういうところが至るところで崩れています。これは恐らくそういう擁壁が老朽化をしているためだろうと思うのですけれども、こういうことを考えると、新興住宅地だけの問題ではなくて、古い斜面開発をやったところで、その周辺部の地盤あるいは擁壁などが老朽化しているところもこれから点検、チェックをしていかなければいけないのではないかと考えています。

現実に、私が参りましたのは3月31日ですが、夜雨が降って、この地域に避難勧告が出ました。ということは、これからも大雨が降りますとたびたび避難勧告あるいは指示が出される。これから雨のシーズンになりますから、そういう危険性を潜在させてしまっているところだと言えると思うのですが、呉のすり鉢型のところは、この法律の調査をして進めていったらレッドゾーンになるのではないかと考えていますけれども、このあたりはどうなのでしょう。

【事務局】 ほとんどは急傾斜地の町。御存じのようにそうなのですが、斜面の管理者がきちんとおられるところにつきましては自分で直していただく。直すことによって安全になればレッドゾーン、イエローゾーンをかける必要はございませんので。問題は古くて全く管理者がわからないような状況でございますが、これにつきましてはケースがあると思

いますので少し検討したいと思います。はっきり管理者がある場合はそうして対応していきたいと考えております。

【委員】 多分管理者もいないし、新たなそういう防災の施設をつくることのできるような場所ではないと思います。だからといって、あれだけのものを全部立ち退きさせるというのは現在の社会情勢ではできるはずがないということもあって、現場を見て大変気になったところであります。

【委員】 先ほどハザードマップの話をしてきましたが、追加の話を二つほどさせていただきます。

一つはイエローとレッドの件ですけれども、この区分は、僕は横浜とか多摩地域で暮らしているいろいろな市民活動、自然保護活動をしておりますので、イメージする該当地域というのが下末吉大地の崖線とか、丘陵地の最後に残った斜面地なのです。こういうところだと考えると、イエローとレッドを傾斜 30 度で区切れるかといいますと、傾斜は 30 度だけれども斜面がきれいに管理されている場所と、傾斜は 25 度だけれども斜面に垂直に巨大なミズキだとかエニシダが出ている。雑木林管理がとまって 40 年ぐらいたってますから雑木林の木が巨大木化しております。そういう場所とどちらが危険かといったら、傾斜 30 度できちんと斜面管理されてるところの方がはるかに安全であって、傾斜が 25 度もなくても大径木の雑木林が残ってるところは、現に慶應義塾のキャンパスの中でも崩壊を起こしていますし、極めて危ない。ということになると、実はレッドとイエローというのが、つまり本当に密集した市街地の周辺の斜面地だと幅 5 m とか 10 m ぐらいで入り組んで、しかも角度 30 度だとかではなくて、植生まで配慮しないとわけのわからないというような、本当に難しいことになるだろうなというのが一つです。

これは困ったことに時間的に推移していきますから、2000 年度においてイエローだったところが、あと 20 年たてばそのミズキの径が 20cm でかくなる。確実にレッドに入るとか、ダイナミックな動きをしてしまうのです。そんなに住居としての需要の高くないところであれば 5 m ぐらいの崩壊を起こしても何ていうことはないと思いますけれども、密集地、横浜、川崎、多摩の地域ではそういうことにならない。横須賀なんかもかなり大変なところがたくさんあると思います。その難しさの問題が一つ。

もう一つは、周辺のいろいろな手配をうまくしないでスタートしますと、都市にとって斜面緑地は邪魔者だという動きを自治体の内部から確実に誘発すると私は思います。危険を避けるためには緑地がなければいいわけですから、今、市街化調整区域ですとか、ぎりぎり風致 4 種ぐらいで抑えられているようなところは、木がなければ危険地帯にならないわけですから、木をなくす、あるいは斜面を、可能なところであれば先に開発してしまうというような動きになるかと思えます。もしそこで都市のグリーンベルトがいろんな意味で重要だということになりますと、実はそういう地域というのは土地を持ってる地主さんたちが今相続のときにのたうち回る場所でもありますので、緑地保全の地主さんへの税金対策を含んだようなバックアップシステムみたいなものまで考えないと、よかれと思って行ったことが、例えば自然保護の側から激しい反発を受けるというようなことが都市域では可能性があると思っております。

この間お話に来ていただいたときに申し上げたことですがけれども、本当に幅 5 m、10 m ぐらいで考えなければいけない。しかもそれが困ったことにスポットではなくて、横浜

あたりは下末吉大地の崖線が延々続きますので、本牧とか根岸とか富岡あたりの崖線のことを想像すると、どう対応していいかわからないというような気がいたします。

【分科会長】 いろいろ御意見があろうかと思うのですが、この問題につきましては次回以降引き続き御議論をお願いすることにして、議事を進ませていただきたいと思いますので、御了解をお願いします。

では、きょうの御議論を踏まえて、次回以降、また御準備をお願いいたします。

【分科会長】 では、「日本の治水、水資源の現状」につきまして、 からお話をお願いいたします。

【事務局】 わずかですが時間がございますので、最近の状況報告ということを中心にお話しをさせていただきます。

長野県知事の「脱ダム宣言」がございましてダムについて急激に問い合わせ等がございまして、私どもがマスコミの方々等に御説明する際に使用しております資料でございます。全部を説明いたしますと膨大な資料になりますので、ほとんど紙芝居になっておりますので、ざっと御説明させていただきます。

最初に、関東地方の海進5mというのは何かと申しますと、コンピューターでつくった図面でございます、縄文時代の海面は5m高かったわけでございます。5m高かったというのはボーリングではっきりしてしますので、5m海水面を高くしたらどこまでどうなってしまうのかというと、大宮、浦和の方まで海だったということと、岐阜の方ですと大垣の方まで海だったということがわかってまいります。

そして、次のページの「日本の国土利用状況」。コメントは上の方の括弧の中に書いてございます。日本の国土利用状況というのは、真ん中が国土のシェアでございまして、67%が住めないところ。河川・湖沼を入れますと70%が住めないところでございます、人間が住めるところは30%あります。そのうち10%が黙っていると洪水があふれたり高潮があふれたりする区域。洪水氾濫区域が10%でございまして、そこに人口の半分と資産の75%が集中してしまっているというのは最初のページとの対比でお話しさせていただいています。

3枚目の「世界の河川の延長と勾配」というところでございますが、何度もお話ししていますように、日本は非常に急だよということでございます。

次に「最大流量と最小流量の比較」ということでございますが、日本の三大河川と先進国の主な川の最小流量と最大流量を、外枠が最大流量、赤の小さいところが最小流量でございます。日本の川はどれでも一気にどんと水が出て、あっという間に水がなくなってしまうということを表わしております。西洋の川はそうではないんだということでございます。

次に、日本の主な川を北海道から九州まで全部並べまして、同じように最大流量と最小流量を赤と白で表しております、ポイントは黄色でございまして、黄色は何かと申しますと、その川で使っている水の量でございます。つまり、このグラフでダムの必要性を説明しているわけでございますが、実はすべての川で最小流量よりはるかに大きな水を使っている。そのときの社会的な装置として、水が豊かなときにためておいて水が足りないとき水を補給するダムという装置がないと文明は維持できないんだという説明でございます。

例としまして利根川の拡大図が次のページにございます。利根川は最小流量が1で、最大流量は100でございます、そのうち利根川の水は15倍。最小流量の15倍使っているということでございます。

これは本当かなということで、次の東京都の円グラフでございます。東京都民がどこから水を飲んでいるかと申しますと、自流、都内の多摩川の水を飲んでいるのが11%、小河内で水をためているのが18%。約30%は東京都民は自分たちの努力で飲んでいるんですが、70%は秩父や群馬県の他県にダムをつくって、そこの犠牲の上に立って水をためて武蔵水路でこちらへ持ってきているというのが現実としてありますよということでございます。

ダムの目的はそれで説明したわけでございますが、次に洪水調整の効果。ダムの効果というのはどういうものだ。意外とこれは私ども今まで出しておりませんでした、思い切った仮定のもとにやったものが「ダムによる洪水調節実績と想定洪水被害軽減額(試算)」でございます。

赤とブルーは何かと申しますと、全部の川。このようなことをやっても意味がないんですが、表現のためにやらせてもらいましたけれど、すべての年度で川に流れてきた流量が棒グラフの全体として、赤がダムでため込んだ洪水の量でございます。40%くらいダムでため込んでいるのかなという感じでございますが、もしため込まなかったら下流に全部流れていきますので下流で被害が起きます。そうした場合の想定被害額はどの程度かということを出した資料でございます、括弧に書いてございますように、試算によると100年間の洪水被害軽減額は投資額の約7倍ということで、かなりきいている。細かいことは省きますが、そのような試算をしてみたということでございます。

以上、ダムの説明を終わりました、これからが私どもの河川局の持っている問題意識でございますが、気候の温暖化という問題意識でございます。気象変動の政府間パネルが試算したものでございますが、黒が過去100年間の気温の上昇。約0.6度上がったわけでございますが、各国の大型コンピューターを使って試算したところによると、50年後には2ないし3度上がっていくというのが現在の予測値でございます。

では、気温が上昇するとどういう問題があるかということ。定説はございませんが、「日本の年降雨量と経年変化」というグラフでございますが、これは過去100年間の日本の雨量のデータでございます。人間の男の人の背の高さ1m70cmが年間降る雨でございますが、それを各年単純にプロットして折れ線グラフにただけでございますが、ここでお話ししたいことは、渇水と洪水の振れ幅がだんだん激しくなってくるというのが一つの傾向だということは認識されております。気候の温暖化というのはこういうことなのかなということで一つの心配をしております。

具体的な例としまして「1時間降雨量の年間延べ件数」というのを見ていただきたいと思えます。気象庁のアメダスのサンプル1,300カ所は変えておりません。母集団を変えるとおかしくなってしまうので、アメダスの母集団1,300カ所は同じでございます、平成10年、11年、12年も今出していますが、ちょっと減ったぐらいですけど、やっぱりふえています、1時間降雨量75mmまたは100mmという地球誕生時の雨みたいなとんでもない雨量の観測回数が非常に多くなってきているのが現状でございます。大体45回ということは、1県に1カ所くらいアメダスの雨量がとんでもない集中豪雨をあらわし

ているというのが最近2、3年の経過でございまして、非常に振れ幅が広がっているというのが一つのデータとなってございます。

この辺からマイナーな説明になっていくんですが、これは説明してもしなくてもいいんですけれど、民主党の先生方が「緑のダム」で十分だという論理を今、どうしても私どもは議論をおこなわなければいけませんので、一つの考え方としてはこういうことなんですよということで。日本は明治、大正または昭和中期、現在の森林率はほとんど変わってません。荒廃地が減って都市部がふえたということではありますが、日本列島全体としてはそんなに大きく変わってございません。もちろん森林の中の林相は変わっておりますが、今日本は史上最大の森林大国というか、一番豊かな時期ではじゃないかということをおっしゃる先生方もいらっしゃいます。そういう森林がある中で実は死屍累々の大洪水が発生しているんだということでございまして、私ども、大洪水というのは今ある森林を守ってやっていかなければいけない。守ることが必要なんですが、森林があるからすべての洪水が防止できるというのはちょっとレトリックが激しいのではないのでしょうか、というようなときの議論で使わせてもらっています。

次に「森林面積の国際比較」ということで、出典は「世界の統計」でございまして、日本は世界でも有数な森林大国でございまして、もう木を植えるところはないぐらいの森林大国だというのが現状でございまして。

次に、ダムが水質だとか堆砂だとか生態系の面で、今日本中の市民団体から仮想敵国となっているわけですが、ダムの水力というのは非常に意味がありまして、1935年から現在までの水力発電は、下に書いてございます。赤でマーカーしているところでございまして、結論だけ言ってしまいますと、もし水力発電を今までやらずにこれを全部火力発電の原油で換算すると甲子園球場 1,600 個を燃やさなければいけなかった。毎年どの程度の価値があるかという、甲子園球場 37 個分を燃やしているぐらいの価値があるということでございまして、水力エネルギーというのは、地球の水のリサイクル、大きな循環からいったら非常に有効な手法なんだという説明を、意外と単純なデータでございまして、事実関係として御紹介するチャンスがほとんどなかったもので、このような御説明をしているわけでございます。

次の「発電システムの化石燃料消費」というのは省略させていただきまして、最後でございまして、アメリカがダムを撤去しているのではないか、アメリカはそういう方向なので日本は逆行しているのではないか、という論調が新聞等も枕詞に来ますので、一体実態はどうなっているのかということをおもはチェックしたところでございまして。

現在アメリカは連邦政府の開拓局はダムをやめました。ただし、そのほかの州だとかしるべき機関では 42 の大ダムを現在工事中でございまして。これは単なる事実関係だけでございまして。

アメリカはダムを撤去しているということでもずっと言われて、私どもはやっと調査が終わりまして、どういう状況かと思っ、「アメリカにおいて撤去された堤高別ダム数」というところでございまして、完全に内容がわかりました。364 のわかったダムのうち 93 %が 15 m以下でございまして。15 m以下は日本の法律で言う「堰」という名前になってございまして。「ダム」という法律概念は 15 m以上だったわけでございます。では、同じ文脈で私どもも整理しようということで、次にアメリカでどういうダムが撤去されている

かという目的別のものがございます。

次に写真がエドワーズダムというダムでございますが、これは高さが 7.3 m で、私どもが言う固定堰でございます。河川で私どもが固定堰と呼んでいたもの。吉野川第十堰はこういう形でございますが、これを可動堰化するというのはまた別の事業としてございますが、つまり、15 m 以下ということは、こういうところをどんどん撤去しているんだということが判明してまいりました。

同じ文脈で日本もダムをどの程度撤去したのかということで調べておりますが、これは一級河川だけで調べたわけでございます。二級河川は現在調査中でございますけれど、15 m 以下の堰、同じ文脈で言うと、135 個日本は江戸時代から、奈良、平安、ずっと堰がございますので、そういうのは近代化したり撤去したりしてますので、そのような内容になってございます。

次に「治水の原則」というものを開いていただきたいと思います。実はダムの話をしていると、意外とマスコミの方々等に、治水の原則を私たちは言ってなかったなというのが。ついダムがいいのか悪いのかということだけで議論してしまいまして、原則は何なのかということをもう一回言わないとまずいなということで、「治水の原則」というものを麗々しくやってみました。

A、B、C、D は後ほど図面で御説明しますが、一番下の 印。これは非常に大事なことなんですけれど、今「直轄管理の一級河川では、計画の堤防高を上げる河川はない」。工事の途上の築堤工事はございますが、計画論として高さを上げていくという河川は一個もございません。すべて河川の水位を下げていくというのが私どもの原則でございます。

それを最後の「治水の手法」というところで見たいのでございますけれど、一番上が、大洪水が来ると氾濫します、水位を高くしますということでございますが、まず、引堤。堤防を横にして私どもは洪水の水位を下げます。またはダムや遊水池を別につくって洪水の水位を下げます。浚渫という手法もございます。浚渫によって水位を下げる。この場合は海に近いところでは塩水が逆流してきますので、いわゆる潮どめ堰としての河口堰が必要になってまいります。または放水路による水位の低下ということで、放水路、バイパスをつくって水位を下げますということの組み合わせでやっているんですということで、今の 2 枚目。1 枚戻っていただきまして、全国の主要河川における川とダムの分担率というのは、洪水をどの程度の分担で引き受けていくかということでございます。

もう少し具体的に言いますと、狩野川や長良川、遠賀川はダムはございません。ダムで洪水を受けるのではなくて、狩野川は放水路で受けました。長良川、遠賀川はダムが上流部にできないので浚渫でやったところ、塩水が入ってきてしまうので、長良川、遠賀川は潮どめ堰が必要だったという川がありますということで、もう一つ極端なのが東京の荒川でございますが、荒川は非常に河川の分担率が低うございます。ダム率が 50 % を超えております。これは、荒川は既に都市部で住家が張りついておりまして、堤防を横に引いたりほかのことをする余地がない。つまり、上流の浦山、滝沢等秩父方面でダムまたは調節池で水を別のところへためないと荒川では対応できないということでございまして、私どもは全国の川を一律に考えているのではなくて、最初からダムありきということでもない、最初からダムなしということでもない。その川の姿に応じてその川ごとにさまざまな計画で考えていく必要があるんだということで、私どもはダムをやらなければいけないなんて

思い込んではいませんという趣旨の説明にこの資料を使わせていただいております。

以上、時間をオーバーしてしまいましたけれど、これは厳密な論文でも何でもなくマスコミの方々等に御説明する資料でございますので一方的な部分になってございますが、このようなことで現在私どもは世の中と会話をしているという御報告でございます。

【分科会長】 どうぞ。

【委員】 本質ではないんですが、最初の図について、これはコンターを5 m上げればこれでいいんです。けれども、これは縄文時代の海岸線を示してはいないんです。正確には縄文前期ですけれども、関東平野というのは少しずつユースタティックムーブメントで隆起してますから、実際にはその分引き算しないといけないから、海はもっと奥まで入っていたんです。貝塚の分布を見ると群馬県の館林まで貝塚がありますので、だからこれをマスコミ等に御説明なさるときに、縄文時代の海岸線はこうだったという言い方をなさらない方がいいということ、それだけです。

【事務局】 ありがとうございます。

【分科会長】 どうもありがとうございました。

それでは、予定時間が参りましたので、本日の分科会はこれで終わらせていただきます。

最後に、資料の取り扱いについてお諮りいたします。

本日の当分科会の資料につきましては公開とし、議事要旨につきましては、本日いただきました御意見等を発言者の氏名抜きでその要旨を整理し公開することといたしたいと思いますが、この件につきましては私に一任させていただきたいと思いますが、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す。

それでは、そのようにさせていただきます。

本日の議題は以上でございます。

これをもちまして河川分科会を終了いたします。

【事務局】 どうもありがとうございました。

次回の日程は改めて御連絡をさせていただきますので、よろしく願いいたします。