

## 社会資本整備審議会河川分科会（第2回）

平成13年6月18日（月）

【事務局】 ただいまより、第2回社会資本整備審議会の河川分科会を開催いたします。

私、事務局の でございます。どうぞよろしく願いいたします。

【事務局】 初めに、 よりごあいさつをお願いいたします。

【事務局】 でございます。

本日は、お忙しい中を第2回社会資本整備審議会河川分科会に御出席いただきまして本当にありがとうございます。

我が国は、御承知のとおり、本当に山地、丘陵地が多く、土砂災害の危険箇所と言われるところが18万箇所もあるという状態です。なかなか整備も進まない状態があるわけで、毎年1,000件からの土砂災害が起きております。

私も以前に建設政務次官をやっているころ、平成8年でありましたけれども、長野県の蒲原沢で土砂災害が起きまして、大変大きな14名という犠牲者を出しております。私も9日間、車の中で寝ながら陣頭指揮をさせていただき、家族の方々の悲惨さ、悲しさを共有しながら、一緒に救助に当たったわけでありまして、本当に大変な状態が毎年のように起きております。

最近はずっと見てみますと、そういった危険箇所に住宅がどんどん建っていき、毎年毎年、危険箇所が増えていっても過言ではない状態が続いてきたわけでありまして、そのようなことで土砂災害防止法を制定しまして、今後どのようにしていくか、委員の皆様のお意見を伺いしながら、実施の方針を決めていきたいと思っております。

本当にお忙しいところ非常に恐縮でございますけれども、先生方の御意見をお伺いさせていただき、その御意見を参考にし、十分に生かしながら、今後の施策に反映させて参りたいと思っておりますので、御意見をお寄せいただきますように心よりお願いを申し上げます。一言ごあいさつにかえさせていただきます。

【事務局】 ありがとうございます。

は、公務がございまして御退席になります。

それでは、審議会の方に移らせていただきます。

まず、本日の委員の出席状況でございます。現在7名の委員に御出席いただいております。総定数10名の3分の1以上ということでございますので、本分科会が適正に成立していることを御報告申し上げます。

それから、お手元に資料がございますので、最初に御確認をお願いいたします。

議事次第がございまして、名簿、座席表、資料の目次がございまして、右肩に番号を振ってございます資料1、資料2、それから法律のパンフレットと新聞がございまして、資料3、一番下にこの審議会の審議会令、運営規則がお手元にあるかと思っております。過不足がございましたらお申し付けいただきますようお願いいたします。

それでは、これからの進行は 分科会長をお願いいたします。よろしく願いします。

【分科会長】 それでは、会議に入らせていただきます。

本日は、御多用のところ御出席いただきまして、まことにありがとうございます。

議事に入る前に、本日の議事録署名委員を決めさせていただきたいと存じます。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しますので、よろしく申し上げます。

【分科会長】 それでは、議事に入ります。

本日の議題は、「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 項によりまして、会長から河川分科会に付託されました。前回に引き続き御審議をお願いいたします。

それでは、事務局から資料の御説明をお願いいたします。

【事務局】 でございます。

それでは、前回の分科会での全体的な御指摘といたしまして、案文の形にしたものを示すようにということでございましたので、今回は、中身を入れた具体的なものとしてお示ししております。また、前回の分科会での御指摘等々御意見をちょうだいしておりますので、そういった意見も反映させていただいております。できれば、今回の分科会で結論をいただければと思っておりますので、よろしく申し上げます。

それでは、資料 1 に基づきまして御説明いたします。

まず、本基本指針で、4 つの定める事項がございます。最初の一、土砂災害防止法に基づき行われる土砂災害の防止のための対策に関する基本的な事項についてでございますが、前回、骨子案でお示しいたしましたが、そのときは、その構成を、我が国の土砂災害と対策の現状、それから基本理念、最後に基本的な事項の 3 つに分けておりましたが、前回の先生方の御意見もあり、特に、基本指針がいかなる性格なものか、指針が一体どういうものなのか、そういったものを示すべきという御指摘を踏まえまして、まず最初に、「我が国の土砂災害と対策の現状」というタイトルを、「土砂災害防止対策基本指針の位置付け」というタイトルとさせていただきます。そして、基本理念につきましては、より具体的な表現として、「行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムの構築」というタイトルといたしまして、最後に、「その他の基本的な事項」というふうに整理させていただきました。

まず最初に、土砂災害防止対策基本指針の位置付けでございますが、第 1 段目は、我が国の土砂災害を取り巻く環境を述べております。国土の 7 割は山地で、地質も脆弱である。雨も多い。したがって、毎年 1,000 件近い土砂災害が発生しておりまして、自然災害による犠牲者の 5 割が土砂災害による犠牲者であり、災害弱者が、平成 11 年の統計では、土砂災害による犠牲者の 6 割を占めるということを書かせていただいております。

第 2 段目については、社会的要因として、市街地の拡大で、危険な地域に住宅が立地している。そういったことが土砂災害の発生の重要な要因の一つとなっている。そういった状況を記述しております。

3 段目は、土砂災害防止対策の現状と課題として、従来から、鋭意対策工事を実施してまいったわけでございますが、対策を必要とする箇所だけでも 18 万カ所存在する。急

傾斜、つまり、がけ崩れの例ですが、平成4年から9年まで、約3,900カ所について対策工事を実施したわけでありましたが、一方では、市街地の拡大等によりまして、逆に危険箇所数が整備箇所数を上回る、4,800箇所も増加という状況のため、整備水準も20%で伸びない。すべてを整備するには膨大な時間と費用を必要とする。そういった現状と課題があることを記述しております。

そのような背景を受けて、基本指針としての位置付けを4段目で書いております。ここは読まさせていただきます。

このため、土砂災害の防止のための対策の推進に当たっては、対策工事というハード対策と相まって、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域をあらかじめ明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限するほか、建築物の構造を規制するなど、各種のソフト対策を総合的に実施することが重要である。土砂災害防止対策基本指針は、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（以下「法」という。）に基づき行われ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方向を示すものである。

そして、2番目、行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムの構築でございますが、1段目は、土砂災害防止行政の経緯を、法律の施行を中心に述べ、努力してきたということを書かせてもらっております。

2段目でありませんが、その結果、技術面では、今回の法律の最も重要な部分でございます。区域を決めるときに必要な土砂災害の発生メカニズム、あるいは、被害が及ぶと想定される範囲については相当程度把握することが可能となった。しかし、いつ発生するかを正確に予知することは困難であること。逆に言えば、警戒避難が必要である背景と、自然災害のうち土砂災害に占める犠牲者の割合が高い理由を書いております。

3段目は、一方、社会面においては、地域共同社会の弱体化等に伴い、地域の貴重な財産である災害に関する言い伝え、あるいは地名等はなくなりまして、適切な避難をとることが困難な状況が出現していることを問題提起しております。

4段目以降は、基本理念でございますので読まさせていただきます。

したがって、今後、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するためには、行政は、過去の土砂災害の実態や土砂災害のおそれがある土地の区域等に関する情報を、その内容に正確を期するよう配慮しつつ、積極的に提供することにより、地域や個人の土砂災害への対処力を高めるため、最大限の「知らせる努力」をすることが求められる。

また、住民は、日頃からこのような行政が提供する情報を十分に把握するとともに、前述した土砂災害の特質、その前兆等に関する知識を得るための「知る努力」を惜しまないことが重要である。そして、一人一人のかけがえのない生命及び身体を守るため、各人も土砂災害への備えを自主的に行い、適時・適切な警戒避難行動をとるなど、的確な判断及び行動が求められる。

これらのことから、行政の「知らせる努力」と住民の「知る努力」とが相乗的に働く社会システムを構築していくことを、土砂災害の防止のための対策に関する基本理念とする。

3つ目、その他の基本的事項も読みます。

### 3. その他の基本的な事項

法においては「土砂災害から国民の生命及び身体を保護する」ことを目的としており、かつ、法に基づく措置の中には国民の財産権を制限するものがあることから、法の施行に当たっては、国民の生命及び身体の保護に万全を期するとともに、その運用が適正かつ公平であることが重要である。

また、対策を講ずるに当たっては、その手続の透明性、検討体制の専門性、信頼性等の確保を図ることが重要である。

次に、大きな2つ目の事項でございます。法第4条第1項の基礎調査の実施について指針となるべき事項に移ります。前回の骨子案の構成、タイトルに若干の文字の修正はございますが、基本的には変わっておりません。

最初に、自然的・社会的状況を総合的に勘案した計画的な調査の実施ですが、優先的に調査を行う例として、法の趣旨に照らし合わせて、過去に土砂災害が発生した土地やその周辺、あるいは開発圧力の強い土地で住宅や社会福祉施設の立地が予想される土地等を挙げまして、計画的な調査の実施をするよう書いてございます。

あわせて、調査の実施につきましては、関係部局との連携、協力体制の強化を述べております。

2つ目に、土地の自然的状況に関する調査として、5つの項目を列挙しております。

一番最初に、一番大事な調査でございますが、土砂災害が発生するおそれがある箇所の抽出でございますが、以降を読み上げます。

#### 2. 土地の自然的状況に関する調査

土地の自然的状況に関する調査として、次に掲げるものを行う。

##### (1) 土砂災害が発生するおそれがある箇所の抽出

急傾斜地の崩壊等の発生により住民等の生命及び身体に危害が生ずるおそれのある箇所について、地形図、航空写真等を用いて概略的に調査を行い、必要に応じ現地確認を行うことにより、その位置の把握及び予想される土砂災害の発生原因の特定を行う。

なお、同一の土地において急傾斜地の崩壊、土石流又は地すべりが輻湊して発生することがあることから、これらの土砂災害の発生原因ごとに、漏れなく状況を把握するよう努める。

##### (2) 地形、地質、降水、植生等の状況に関する調査

(1)で把握した箇所について、急傾斜地の崩壊等が発生するおそれがある土地の区域の高さ、傾斜度、流域面積等の地形のほか、地質、降水、植生等の状況に関する調査を行う。

##### (3) 土砂災害防止施設等の設置状況に関する調査

(1)で把握した箇所について、土砂災害を防止する効果がある施設の設置状況に関する調査を行う。当該施設の土砂災害防止効果については、関係機関・部局の協力の下、適正な評価を行う。

##### (4) 過去の土砂災害に関する調査

(1)で把握した箇所及びその周辺で過去に発生した土砂災害に関して、その際の降雨量、急傾斜地の崩壊等の状況、被害の状況、土砂が氾濫・堆積した範囲等につい

て、過去の土砂災害の痕跡、土砂災害に関係のある地名等も参考にしつつ、調査を行う。

#### (5) 土砂災害が発生するおそれがある土地の区域の把握

以上の調査結果を踏まえ、急傾斜地の崩壊等が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域の範囲を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施行令（平成13年政令第84号。以下「令」という。）第2条の規定に基づき把握する。

つまり、第2条というのは、イエローゾーン、土砂災害警戒区域でございます。そういった(1)から(5)の流れで、イエローゾーンを把握するという1つ目の流れでございます。

その次に、3として今度は、土地の社会的状況に関する調査ということで書いてございます。

2.(5)で把握した土砂災害が発生するおそれがある土地の区域について、先ほど言いましたイエローゾーンでございますが、住宅、社会福祉施設等の立地状況、道路の有無等の土地利用の状況に関する調査を行う。

また、当該土地の開発動向について、必要に応じ、市町村の関係部局からの情報収集等を通じて調査を行う。調査の内容は、人口動態、地価動向、都市計画区域の面積の変化、建物の建築状況、農地の転用状況等であり、これらについて、相当期間にわたる推移を確認し、今後の状況変化を予測するための参考とする。

さらに、雨量計等の土砂災害に関する各種観測機器の設置状況、住民等への情報伝達体制の整備状況、避難路、避難場所の設定状況等の警戒避難体制に関する調査を行う。

これで、こういった土砂災害防止対策基本指針を受けまして、都道府県による基礎調査が開始されます。その際、基礎調査を円滑に行うために、調査の手法、手引きをとりまとめます。とりまとめは、主に各都道府県の砂防担当者から構成されるワーキンググループに、助言者として国土交通省、旧土木研究所を含めて担当者が参加しまして、現在検討を重ねております。

次に、大きな3つ目の事項と4つ目の事項でございますが、読み上げたいと思います。

三 法第6条第1項の土砂災害警戒区域、イエローゾーンでございますが、及び第8条第1項の土砂災害特別警戒区域、レッドゾーンでございますが、の指定について指針となるべき事項

土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域（以下「土砂災害警戒区域等」という。）は、基礎調査において把握された土地の自然的状況及び社会的状況を踏まえた上で、令に定める基準に基づいて、区域の指定を行う。

また、斜面の深層崩壊、山体の崩壊、想定をはるかに超える規模の土石流等については、予知・予測が困難であることから、土砂災害警戒区域等の指定の範囲の特定に当たっては、技術的に可能である表層崩壊等による土砂災害が発生するおそれがある土地の区域について指定を行う。

土砂災害警戒区域等の指定要件に該当する区域が相当数に上る場合には、基礎調査の結果を踏まえ、過去の土砂災害の実態、居室を有する建築物の多寡、開発の進展の見込み等を勘案して、逐次土砂災害警戒区域等を指定することが望ましい。

さらに、地震等の影響により地形的条件が変化した場合や、新たに土砂災害防止施設等が設置された場合など、土砂災害警戒区域等の見直しが必要になった場合は、柔軟かつ迅速に対応することが望ましい。

なお、土砂災害警戒区域の指定又は見直しがされた場合には、法第7条第1項に基づき、市町村地域防災計画において当該警戒区域ごとに土砂災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項を定める。

最後の四でございます。

#### 四 法第8条第1項の土砂災害特別警戒区域内の建築物の移転その他法に基づき行われる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

##### 1. 建築物の移転等の勧告

土砂災害特別警戒区域の指定の際、現に当該区域に存する居室を有する建築物については、法律不遡及の原則により、改築、増築等を行うまでは、いわゆる既存不適格建築物として法第23条により建築基準法（昭和25年法律第201号）第20条に基づく政令において定められる構造耐力に関する基準が適用されないこととなる。

ただし、このような建築物についても、過去の土砂災害の実態等から見て土砂災害が発生するおそれがある等と認められながらその所有者等が自ら必要な措置を講じていない等、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがある等と認めるときは、都道府県知事は、法第25条第1項に基づき、当該建築物の所有者等に対し、当該建築物の移転等の勧告を行うことにより、土砂災害の防止を図る必要がある。

また、建築物の所有者等が勧告された内容を実施することが困難である場合等には、土地の取得についてのあっせんその他の必要な措置を講ずるように努める。

##### 2. 資金の確保等

国においては、法第25条第1項の勧告を受けた建築物の所有者等が建築物の移転等を行う場合について、住宅金融公庫法（昭和25年法律第156号）第17条第7項の規定を改正し、住宅金融公庫の融資制度を設けるとともに、危険住宅の移転を行う者に補助金を交付する地方公共団体を国が助成するがけ地近接等危険住宅移転事業の対象区域に土砂災害特別警戒区域を追加したところであり、これらにより建築物の移転等の円滑化を図る。

都道府県においても、建築物の移転等が円滑に行われるために必要な資金の確保、融通又はそのあっせんに努める。

以上が、基本指針になっております。

それから、資料2については、委員からご要望がございまして、土砂災害防止法とこれに関係する法令をまとめたものでございまして、参考までに資料として添付させていただいております。

以上で基本指針の説明を終わりたいと思います。よろしく申し上げます。

【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御意見、御質問がございましたら、順次発言をお願いいたします。

【委員】 3ページの2の(2)のところで、地形、地質、降水、植生等の状況に関する調

査ということで、「植生等」と入れていただきました。これ、「植生等」と書き込んで、具体的に確定的な調査の指針ができる状況ではまだないかと思うので、場合によっては、これをめぐっているいろいろな動きが出てくるかなと思っているのですけれども、どこかで、この「植生等」というのを配慮したような、がけ地の危険度判定の事例を掌握されていたら、紹介していただきたい。

【事務局】 この「植生等」は、前回、委員の方から指適を受けまして入れさせていただいたわけですが、危険度判定に植生の指標を使うのは非常に難しいというのが現状でありまして、植生は土砂崩壊防止にどの程度貢献できるとか、それは定量的にきちっと把握されていない状況でございますので、数字的には非常に難しい。今ワーキンググループで検討しておりますが、ただ、定性的に見て先生がこの前おっしゃられたように、非常に悪さをする、あるいは風倒木があったり、これは非常によくない、というのはきちんと押さえようということで、この段階が例えばどういう段階というのはなかなか難しい。よくないものについてははっきりとわかりますので、そういった観点から調査の視点を見たらどうかというような議論をさせていただいております。

【委員】 特に都市域の急傾斜地の樹木については、一般の市民の間には、樹木が茂れば茂るほど安全という考え方が定着しております。もちろん、茂っていると逆に必ず危険ということでもないわけですが、既に神奈川、横浜あたりでは崩壊事例がある程度あると思います。一番いいのは、過去のケース・ヒストリーをまとめてみるのかなと思います。樹木を対象にして、どんな樹種、どんなサイズ、どんな形態で斜面から出ているか、過去の事例がもしまとまると、目安ぐらいできるのかなという気がいたします。

【事務局】 ありがとうございます。そういった意味でまた資料を集めてみたいと思います。

【分科会長】 どうぞ。

【委員】 前回、お願いした広島の現場を見させていただきまして、大変勉強になりました。ありがとうございます。こういう対策が必要だということをお大変痛感いたしまして、ぜひこれで進めていただきたいと思っております。

それと、てにをはに関する部分は、既に一度事務局にご連絡しておりますので取り扱いはおまかせしますが、この調査項目の中で幾つか意見を申し上げておきます。

方針案の3ページ目の調査に関する部分でございます。先ほどの話とちょっと絡むかもしれませんが、植生等で多分読めるとは思いますが、実際の森林の状況、森林の施業はどうなっているのか、人工林はどうしているか、意外とそれで崩れるかどうか、あるいはそれを含めて、かなり関係があるのではないかと思います。

植生と言いますと、ただ、植生がこうなっているという分布だと思っておりますので、林業として一体ここはどうなっている場所なのか、多少とらえる観点が違う可能性があります。ここに書きますと、必ず義務化になるのかどうか、負担をかけるかということもありませんが、書き方の工夫もあるかと思っておりますが、林業サイドの関係がどうなっているか、むしろ社会的な状況になるのかわかりませんが、意外と効いてくる可能性があると思っておりますので、そういう表現を入れるかどうかを少し御検討していただければと思います。

それから、開発動向に関して、これもいずれも必要なデータだと思います。3ページ

か4ページ目でございますが、開発行為とか建物の建築状況は、通常、基準法の関係あるいは道路指定を指すと思いますので、各種開発行為について、やはり文言を書いていた方がいいのではないかなという気もいたします。等で読めると言えばそうだと思うのですが、開発行為にいろいろなものがございます、それから、実際にはあるかどうかかわからないのですが、対象外の開発行為とかいろいろなものがありますので、少し強調しておいた方がいいのではないかというのが私の印象であります。

それから、ハンドブック等を準備されている方の話なのかもしれませんが、擁壁等とかそういう話まで入れるのかどうか、というのを見ていて気づきました。

それから、当たり前ということで多分省略されているのかもかもしれませんが、都道府県の立場ですと、各種法規制の状況があります。これは砂防指定地から始まり、河川、都市計画、保安林等含めて全部あると思いますが、一応書いておいた方がいいのではないかという気がいたします。と申しますのは、この所管課が中心になって調査する場合に、都道府県、市町村の関係課がそれぞれデータを出して協力することがないとなかなか調査がいかないと思いますので、当たり前なのですが、一応書いておいてあげた方が関係部局が円滑に協力してくれる可能性もあるのではないかと。法律上の指定のことですので、依頼すれば出てくる話だと思いますが、場合によっては入れておいてもいいのかなという感じもいたしました。

以上、判断についてはお任せしますので、意見ということで受け取っていただければと思います。

【事務局】 特に最後の関係法令の指定状況、実際には調べますが、先生がおっしゃられるように、入れておいた方が確実であれば、その方向で検討させていただきたいと思います。実際には都市計画区域とかいろいろな形でのどういうステージを伺っているかというのは、調べるように今検討しております。

【分科会長】 ほかにご意見ございますか。

【委員】 前回、所用で欠席しまして、こういったことは一番最初にお聞きすべきことかもしれないのですが、1ページ目のこの位置付けのところに、土砂災害防止のための対策というのは2つある。1つはハード対策で、もう一つはソフト対策だということが書かれていて、何でこの基本指針にはハードの方はないのかと、非常に不思議だったのです。

今日いただいた資料2を見ると、要するに法律が違うからこういうことになるのかなというのが私なりにわかったような気がするのですが、そうすると、この土砂災害防止対策基本指針と言われると、そのほとんどは対策工事ではないかという気がいたします。それが全然ここに書いてなくて、ほとんどソフトのことだけがそれに続くのは、少し奇異な印象を持ちました。

このことは前回ここでクリアしているのでしょうか。

【分科会長】 そこまでまだ議論が詰まっているわけではありません。その辺はどうですか。

【事務局】 土砂災害防止法のパンフレットの2ページを見ていただきまして、この基本指針は、法律的に作りなさいということは決められておりまして、中身は基本的な事項でございます。この中にはハードも入れるかという話があるんですが、基本的な事

項、基礎調査に関するもの、警戒区域等の指定方針、移転の方針、この4つの項目についての基本方針を定めなさいということになっておりまして、それに沿ってこういう形で書かせていただいております。法律そのものが、ハードでなくてソフトでございますので、そこは一線を画して、ソフトだけでやる場合での基本方針だというふうに解釈していただければありがたいなと思っております。

【委員】 私は素人だから、きっとこういうことを言い出すのだろうけれど、素人がこれを見たときには、土砂災害防止対策の基本というのは、まずは工事だと思うわけです。ものすごく下品なことを言うと、かけるお金、土砂災害防止に10のお金をかけるとしたら、おそらく8か9はそっちかかるのではないかという気がいたします。法律がこうなっているからこれでいいのですが、この一番上の出だしのタイトルが、何か気になります。理解はしているのですが。

【分科会長】 もとの法律が、これにも出てきますが、現状として、とてもたくさんの危険箇所があって、これを物理的にやろうとすると大変な費用と時間がかかる。何よりもまず人命の保護を優先しなければいけない。特に広島の実例で、たくさんの犠牲者が出まして、それが法律制定の一つの大きな動機になった。こういう経緯があるので、この法律の仕組みはそうなっております。基本指針という名前がちょっと立派過ぎたのでしょうか。

【委員】 私、それはわかっておりますので。ただ、読んだ人に、私のような誤解を与えないようにする必要があるので、ここに、もうそのことはこっちでやるとか、そういうことをきちんと明記してしまえば、そういう誤解は出ないのではないかと思います。

【委員】 今の御指摘の点は、前にも申しましたけれども、河川行政の本質というのがどこにあるのかという話で、非常に根本的な話だと思います。今までの公物の管理のあり方は、例えば高知の落石事件だと、「落石注意」と情報提供するだけではだめで、きちんとハードの部分の整備をなさいよ、そういう話であったわけです。

飛騨川のバス事件だと今度は逆で、きちんと通行止めにするなら通行止めにするという形で、ハードだけではなくてソフトもきちんとやりなさいよということで、両方が必要であるというのが基本でありました。ただ、ハード面とソフト面の話は車の両輪なのかというと、実は両輪だけではなくて、ずれているところもあって、私はこの基本方針は結構危ない話があるなと思いつつ読んでおりました。今までの基本的な考え方だと、ハードのところをきちんとやっていく。事業整備をきちんとやっていく。ただ、やり切れないところがある。それから、お金もかかるし時間もかかるので、その部分だけを土砂法でカバーするというのはいくつかの説明だと思います。

かろうじてそういう説明になっていると思うので、いいと思いますけれども、ただ、大きな流れで国家の任務論みたいな話で考えていくと、前回の議論でも出てきましたが、国民の自己責任とか、私は自己責任という言葉を使うべきではないと思ったのですが、それは余りにも刺激的なので、こういう河川行政の分野に使うのは、もう少し慎重にした方がいいと思います。

ただ、河川行政の分野における行政責任の限界みたいな話は確かにあって、去年の玄倉川のケースもそうですし、土砂法の制定の動機になったケースも多分そうなのだろうと思います。行政責任の限界ということ行政自身がおっしゃるといのは、青天のへ

きれきみみたいな話で、行政任務がずっと拡大してきて、多分やり切れなくなったみたいなところがあって。それで、ずっと福祉国家みたいな形でやってきたところが、パートナーシップであるとか、自己責任であるとか、そういう言葉で多分出てきているのだろうなという感じがします。

そういう文脈でとらえると、この基本方針も、例えば情報提供してあるのだから整備しなくていいのか。何か免責の理由になるのかということ、それは違うはずなのです。どうも新しい話で考えていくと、そういう側面ももしかしてあるのかなという感じがして。それを正面から言うとかかなり恐い話でもあるし、国家観が変わるとか、そういうことなのかなと思います。

ただ、最近の脱ダム宣言とか考えてみると、例えばダムをつくるかどうかというときに、地方公共団体とか住民に投票させるとか、ある種の自己決定権みたいなものを与えるという話になってくると、これは行政責任の限界、自己責任でやってくださいみたいなところが恐らくは部分的にあって。絶対ハードでやらなければいけないところもありますけれど、ハードにするか、それともハードなしでソフトだけでやっていくか、その両方が合理的な選択としてある領域というのは多分あると思います。そういう部分だと、自己選択、地域の人が選択するという場面が出てくるのかなという感じがします。

そういう話は事例が大分蓄積してきたところがあるので、若干抽象的に議論なさったらいいいのではないかと考えています。基本方針そのものについては、なかなか手がたくまとまっているのではないかと考えております。

【分科会長】 私の意見を言いますと、今 委員がおっしゃったような問題提起は、行政の方からむしろ提起しにくいけれど、最近は河川の方も、どんなところでも、何が何でも全部洪水を防御するとは言わなくなりました。しかし、人命は何とかしなければいけないというのが基本スタンスとなってきたのではないかと思います。少し前までは、とにかく安全で洪水がないようにいたします、というのが決まり文句でした。しかし今は、そこまで果たして行政がやらなければいけないのかどうか。危ないところへ住もうと何をしようと、それを守るのは政府の責任だということは恐らく通らなくなっているのではないかと私は思っています。

【委員】 今 さんの話を聞いていて、ああ、そうかと思って。私も局長4人目を迎えてというか、長くここにいて、自然のこととしてこれを受けとめていました。つまり、川というものを流域の人たちになかなか開放されていなくて、言ってみれば安全ということ基準にしながら、国がやってやるから黙ってなさいみたいなところから、ようやく私たちの手にというような流れをずっと見ていたので、自然に受けとめていましたけれど、今のお話を伺っていると、なるほど、また違う局面でそれも出てきたのか。そうやって思って見てみると、この新聞の後ろのところに、日ごろの備え、避難の道順を決めておくとか、危険な箇所を調べておこう、情報に気を配る。これは逆に、避難の道順も決めなくて、危険な箇所も調べないで、情報にも気を配らない人がいたらどうなるというところにきているのだと思います。

流れをずっと見ている人間からすると、ようやく私たちの手に戻ったとは言いながら、戻して後は楽を決め込んでいるんでしょう、と見えなくもないあたりに、ちょっとこの辺の表現が、自分たちで決めもしない、調べもしない、気も配らない人は、勝手にどう

なっただって知らないというふうに、今改めて初めてこういうことを聞く人にとっては、そう見えなくもないというあたりに、少しデリカシーみたいなものがないと誤解も受けるなど今気がついたので。

この辺の文言は、推移を知っている人間からすると、当然というか、ようやくここまで来たのかと思います。私は、自己責任ということ、本当の意味で日本国民に教えるためには、川というのは暴れない、癒しになるような、癒しという言葉もあまり好きではないのですが、普通の姿をした川からして、暴れる日もあれば暴れない日もあるということ、様々なることを想定して、1人1人が生きていくことにきちんと立ち向かっていこうという意味では、5～6年前は、自己責任と、役所が遠慮して使わなかったころにはよかったのですが、役所の人々が遠慮しなくて自分たち自ら言うようになって、ややニュアンスが違って来たということも確かにあります。だから、もう一度この議論の流れの中で抽出してきた言葉を、改めてこの時代の価値観の中で照らし合わせて考え直してみないと、いらぬ誤解を受けるところもあるかなと今日は感じました。

【委員】 その種の感想ということで言わせていただきますと、本当に急傾斜地の方でこういうことができて来たというのは画期的で、内容もよく整理されていると思います。それで、さんが、自己責任というような言葉でおっしゃられるのですが、私はむしろ強調すべきだと思います。災害から身を守るということもそうですし、それから、それこそ社会基盤整備の方針になっている安全性、あるいは美しい国土ということ、議論するときには、自己責任とそれから敷衍するような土地の公共性のような私権と、ここは財産権という言葉が書いてありますが、恐らくこれは、今の美しい国土、安全な国土を達成するということをや一つの根本的なところが、土地の私権をどう考えるかということにあると思います。この問題から少しはずれますけれども。

こういう議論を多少していたら、ヨーロッパの民主主義というのは、当たっているかわかりませんが、51%あれば、1%でも多ければ、多数で決まる。この前、韓国へ行きまして、韓国のソウルとか、地方都市のテグなんか非常に立派な都市ができております。そこで聞きましたら、いろいろあるのしょうけれども、1つは、70%条項と称して、もちろん皆さん御存じだと思いますが、70%の賛同が得られれば、かなり強制的な区画整理的な執行ができる。

それを振り返って日本を見ると、99%あってもできない状況というのは、これはいろいろなことをやる時にとても困るだろう。これは河川の問題だけではなくて、まちづくり、都市の再生はそうなんです、その辺はそういうことが議論されるような状況をつくるべきで、その1つが自己責任というような言葉ではないかと思っております。余り関係ない、ここの法律だけの話ではないんですけれども、そういう方向へ議論していかないと、恐らく、いろいろなものが絵にかいた餅になるだろうという気がしております。

同じようなことを、たまたま私は総合科学技術会議に出させてもらっている、特に人文社会系の人には、そういうことをやってくださいと言っておりますが、一応1行はそういうことを書かれたのですが、本当に、さんをはじめ本格的にそういうところへ取り組んでいただければと思います。

【分科会長】 さん、長年御苦労なされた方としてはどうですか。

【委員】 2点、お聞きしたいというか要望になりますが、3,900箇所毎年工事している

にもかかわらず、危険箇所が 4,800 箇所になっている。これが、ハードだけでは足りないよという気持ちの基本だろうと思います。したがって、今危険箇所でないところが、社会的な動静で危険箇所になってしまう。それをいかに防ぐか。それを今度法律に基づいて、いろいろな事務を扱う都道府県の窓口の人たちが、あるいは市町村に向かって、どれだけ情報を集め、指令を発し、例えば先ほどお話になった、こういう公益的な施設は除外だよと。今まで都市計画範囲でなくてもできますよと言いましたけれども、こと人命にかかわる話ですから、例外はなしということで、いかに強制的に情報が集められるかということが大事だろうと思います。これに書く書かないは別としても、ここであった議事録も含めて、今後、対策工事が幾らやっても増えていくということにならないように、ひとつお願いしたいと思います。

第2点は、このニュースの絵の3ページになるのでしょうか、例えば警戒区域が、みんな下なのです。警戒区域というのは、自分がやられるから警戒しなさいよ、逃げなさいよという方ですが、行為によっては对人的に、例えばがけの上でいろいろ崩すような行為をやることによって、がけの下に住んでいる人に被害を及ぼす行為を規制すべきだろうと思いますが、それはどうなっているのか、どういうふうに進んでいくのか。ある程度がけの上の方に対しても、一定の行為は規制できるようにしていく必要があるのではないかと思います、その辺のお考えをお聞きしたいと思います。

今いろいろお話があった、やはり自己責任というのは、知らせる努力をしっかりとやった上で自己責任ということになりますから、当然私は、そういうことは徹底すべきだろうと思います。その意味で、知らせる努力について、どんどん進めて行きたい。法律的にはいろいろ問題があるかもしれませんが、危険区域ではないのに災害に遭った事例のときは、知らせなかった責任があるのかとか、いろいろなことで迷い込むのでしょうか、要は1つずつそういうことを積み上げていく努力ではないかと私は思います。

【事務局】 これは被害を受ける者にとってのいろいろな法律ですが、例えば先ほどおっしゃったような急傾斜地の上で悪さをする、それが下の人に被害を与える場合は、急傾斜地崩壊危険区域と指定して、そこで行為の制限ができますので、いわゆる発生源対策については、急傾斜地法、砂防法、地すべり等防止法の網をかぶせることによって、そこできちんと行為を制限していく。こちらの方は、被害を受けるという形で我々は整理しておりますので、そういった形ができるのではないかと考えております。あと、危険箇所を増やさないようにぜひ頑張っていきたいと思います。よろしくお聞きしたいと思います。

どうぞ。

【委員】 河川の一般の最近の安全関連の話も、私は共通しているところがすごく深いところにあると思います。あちこちで言うのですけれども、特に都市に暮らしていると、自分が暮らしている空間というのは、デカルト空間だという感覚が何となくみんな当然とっていて、そこが特定のランドスケープのコンテキストがあって、特定の生態系の動態があるというのをつい忘れてしまって、忘れてどこでも公平ということで、住んでいる人はやはり安全を主張する。行政の方も、随分それに応じてきたんだろうと思います。

河川の動きもそうですし、今回のこの件もそうなのですが、そういう市民の意識が少

しずつ変わっていくのだと思いますが、前線に立たされるのはきっと自治体だと思います。国が割と格好いいことをポッと行ってしまうと、レッドゾーン、イエローゾーンを絵にせざるを得ない。そのときに、正直に自治体を書いてしまうと、自治体の予算ではどうにもならない事態が出てきて、そのとき住民が、レッドにしたのだからすぐ対策しろよと言ったときに、自治体としては今までと同じように、国にぜひ助成金をという口ジックになってくると思います。

そうしないで、うまくかわしていく道がもしあるとすれば、私はかなり総合的に都市計画全体をランドスケープベースで変えていくのだということがセットでないといけないと思います。市街化区域で例えばこういう事態が生じていたら、地区計画をかけるとか、まだ開発の余地のあるところであれば、区画整理で斜面地域を人が直接そこに住まないような形で土地利用していくとか、既存の形のいろいろな枠組みでかなり工夫があるんだと思います。そういう方向に話をずらしていくと、都市計画全体をランドスケープベースで考え直すのが一つの切り口だ、というような視点が欲しいなと思います。

これができるのは多分河川部局しかないというのが私の意見で、地べたなのでこぼこで仕事する、それが全分野にわたってしまうというのは河川部局、関連部局だけですから、そこも頑張って、都市計画部局に、もうランドスケープで考えていくんだ、生態系の構造で考えていくんだ、そういう切り口だということを説得しながら、自治体との軋轢もたくさん出てくるとは思いますけれども、そういうものに対処していただきたい。そこでお金を出さないと議論になると、本当に大変だなという気がいたします。

【分科会長】 そろそろ時間が近づいていますので、当分科会としての結論を出さなければいけないのですが、御意見を伺っているところでは、この原案については、大体的方向としては皆さん御賛成だろうと思われま。若干、表現等、もっと注意したらどうかという御指摘がございました。これにつきましては、ただいまお出しになった御意見の検討をしまして、私と事務局で修正案をつくりまして、それぞれまた御意見を調整する必要がある場合には、お伺いしたいと思います。そういうことでとりまとめさせていただきますが、よろしゅうございますか。

〔「異議なし」の声あり〕

【分科会長】 どうもありがとうございます。

それでは、そういうことで当分科会の結論をとりまとめさせていただきますと思います。

その結果でございますが、一応原則としては、「土砂災害防止対策の基本方針」につきましては、これを基本として、適当であるという意見にしたいと思っておりますので、御了解をお願いしたいと思います。

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」とされておりますので、それをとりまとめの上、会長の御承認を得て審議会の議決といたしたいと思っておりますので、よろしく御了解願います。よろしゅうございましょうか。

〔「異議なし」の声あり〕

【分科会長】 ありがとうございます。

【分科会長】 それでは、次の議題に移ります。

「土砂災害対策への取り組み」につきまして、先ほど来御意見をいただいた関連もございまして、ここで、砂防計画課長、保全課長から御報告をお願いいたします。

【事務局】 それでは、時間をいただきまして、主にソフト面でございますが、現在どういった取り組みをやっているかについて御説明させていただきたいと思っております。

まず最初に、6月は、土砂災害防止月間として決めております。この土砂災害防止月間が始まったのは、昭和57年7月23日、長崎で大きな災害がございまして、299名の方がお亡くなりになりました。ハード対策ももちろん大事なんですけど、やはりソフト対策の重要性が叫ばれてございまして、昭和58年、次の年から、「みんなで防ごう土砂災害」といった運動テーマで、土砂災害防止月間をやっております。

その中で最も力を入れているのは行政指標でありますけど、皆さんが住んでおられるところはどこかというところですか、ということを知っていただくのが一番大事でありまして、そういった意味で、土砂災害に関する危険箇所の周知をしていただくことを一番力点を置いてやっております。

これは広島の場合でございます。1万5,000分の1の地図でございますけど、主に発生源といいますが、土砂が到達する範囲をこういうふうにとりまして、住民の皆さんに配っておるといって現状でございます。ただ、こういった図面が完全にまだそろっていない状況もありまして、たしか1,100市町村が配っている状況で、全部の市町村には到達していないという現状がございまして、こういったものが今度は法律できちんと、レッドゾーン、イエローゾーンという形になってくるわけでございます。

先ほどは地図でお示ししましたが、今度は一番確実なのは、住んでいる方に直接お葉書で知らせるといってこれが一番効率的ということで、ダイレクトメールの形で、これは平成9年ぐらいから始めましたが、81万5,000世帯について配っております。やり方については各県、市町村でバラエティーに富んでおりますけど、基本は、あなたの住んでおられるところは土砂災害危険箇所です、ということを知らせる。これは最低限でありまして、あとはそれぞれ随時工夫してやっていただいております。これは八戸と宮城の場合でございます。これが一番効率的でございます。

住民の意識調査結果でございますけど、鹿児島県出水市の針原川で大きな土石流災害がございました。そのとき、針原川土石流危険渓流であったわけなんですけど、本当に知っておられたかどうかということ、7,000世帯にかけてアンケート調査をしました。その結果、土石流危険渓流の周知度合いは、残念ながら、知らない方が約半分という状況でございました。マップについても、先ほどのようなマップ、もともと完全に全市町村に配っておりませんが、とは言え、4分の1、23%の方しか御存じないという状況でございます。

ところが、ダイレクトメールによる周知をいたしまして、これも配った世帯の方にアンケートをとって見たんですけど、配布することについては、こういうのを配布すべきだと、91%の方がそういう答えをいただいております。また、望ましい配布回数についても、毎年1回でもいいからこういったことを知らせてほしいということ、アンケートで結果をいただいております。

今回は周知でありますけど、情報の収集についても、都道府県、市町村に、土砂災害110

番といった専用回線を設けまして、住民の皆さんからもいろんな情報をいただく。当然こちらからも情報を出しますけれども、土砂災害 110 番を設置することによって、住民の方の情報も手に入れるということを、県、市町村を通じて実施しております。

最近では、やはり自主避難が主でありますけれども、豪雨が降るという形で、避難される方が多い。そういったケースが増えてきております。これは平成 10 年だったと思いますが、新潟県の両津市で、ちょうど土石流が発生する 30 分前に、川で石が流れる音が入ってきたとか、集中豪雨がきわだって増えてきたということで、地元のリーダーによる自主避難が実施されまして、住民の方が無事避難されたという事例がございます。こういった事例を集めながら、今度は新法で、イエローゾーンについては警戒避難体制を敷くことになっております。こういった地道なデータを集めることによって、県、市町村と一緒に相談しながらやっていきたいと考えております。

それから、少し話が飛びますが、火山噴火のハザードマップでございます。日本は世界で 2 番目でしょうか、86 の火山を有しております。そのうち砂防では 29 の火山について、ハード、ソフトを含めて重点的に事業を実施しています。そのうち 18 火山でこういった形でハザードマップをつくり、公表しております。これは有珠山の例であります。火砕流、火砕サージに基づく範囲、もちろん泥流、火山泥流、2 次泥流も含めて、皆さんにお知らせすることによって、今回は 先生というすばらしい火山ドクターもおられたこととございますが、昭和 52 年以来噴火したわけでありまして、死者もなく、けが人もなかったのは、こういったハザードマップが事前に皆さんに知れ渡っておったということが大きな原因ではないかと思っております。

【事務局】 　　です。

引き続きまして、土砂災害対策の事例として、昨年 3 月には有珠山が噴火し、また、7 月には三宅島が噴火いたしました。それらの状況と対応策について簡単に御説明させていただきます。

この図は有珠山周辺の地形図でございますが、赤く 3 つの丸で囲んでありますが、これが新しくできた有珠山の火口でございます。三角の中の一番左の小さな丸ぼつが、昨年の 3 月に最初に噴火したところでありまして、それから、現在もお立ち入り禁止区域になっているのが、橙色で広く囲んであるところでございます。火口から半径 500 m 以内が、現在もお立ち入り禁止区域になっております。

これが、3 月 31 日の噴火したときの状況であります。

洞爺湖温泉の被害発生当時の全景の写真でございます。すぐさま洞爺湖温泉に火山灰、泥流等が流れるような地形になっております。

噴火してからしばらくして、今度は熱泥水による泥流等が発生しまして、もちろん火山の噴出物による災害、地震による被害、そして泥流による被害が相次ぎました。

これらに対しまして、早期に災害の拡大を防止するために、立ち入り禁止区域でございますので、遠隔操作による無人化施工によって、土砂の排土、既存の流路工にたまっている火山堆積物、泥流による堆積物の除去、あるいは緊急的な遊砂地、サンドポケットの確保を昨年実施したわけでありまして。

これからの対策ですが、今なお 300 世帯ぐらいの方が避難されております。それは、このイラストの火山の火口に非常に近いところ、これはまだ泥流等の恐れもあります。

といったことから、この洞爺湖温泉街をどのように復興していくかというときに、まず安全が第一だということで、火口に近い周辺部において、泥流等を遊砂させるサンドポケット、遊砂地を計画しております。その地域内にある家屋は 300 世帯ぐらいあるわけですが、それらの方は移転していただいて、その跡地を防災空間に備えるということで、道と地元自治体も入って、一緒に計画づくりをしているところであります。

続きまして、昨年7月に噴火した三宅島のご関係でございます。三宅島は、東京都から直線距離で約 180 キロぐらい南の島でございますけれども、この島につきましては、昨年7月8日に噴火いたしました。

これが7月8日のその次の噴火、7月14日のときの噴火の状況写真でございます。

それから、7月26日には豪雨による泥流がいろんな沢から発生して、雄山山頂から放射状に 100 以上の小さな沢が流れておりますけれども、そういった沢から大量の土砂が泥流状で流れてきております。同時に、この写真でも流木が見られると思っておりますけれども、相当の流木とともに泥流が出てきたわけでありまして。

これらに対して、今緊急対策を実施中でございます。流木止めの設置状況という写真が上にありますが、ワイヤーロープによるネットを設置して、流れてくる流木をまずそこで捕捉しようということでありまして。ここでは、火山灰、二酸化硫黄等により、針葉樹を中心に相当立ち枯れしております。そして、泥流が出ると根こそぎその木が持って行かれるような状況になっておりますので、応急対策として、流木止めにネット工法でやっているところであります。また、下の写真は、サンドポケットを確保しよう。いわゆる既設の砂防堰堤、農業用のため池等を緊急的に排土している状況でございます。

それから、集落周辺にはこういった大型土のうを設置して、集落に泥流が流れ込むのを防止しようという応急対策をしているところでございます。

現在の三宅島の火山活動状況でございますけれども、5月末に、火山予知連の方で、現在の状況が発表されました。火山噴火については、山麓に影響するような大規模な噴火の可能性は薄い。ただし、真ん中のグラフにありますが、これは二酸化硫黄の放出量でございます。大体多いときは6万トンぐらい出ていたようですが、現在は、右の方でございますけれども、平均2～3万トンの放出量となっております。まだ結構高い濃度でありまして、今後この二酸化硫黄、泥流に対する警戒が必要という形の統一見解が出されたばかりでございます。

三宅島については、全島民が避難しております。今現在は、先ほど言いましたように二酸化硫黄と泥流の問題を抱えておるわけですが、東京都はこの間発表いたしました、家屋等の被害を受けられている方に限り、一時帰島を7月中に行うということを発表されたわけでございます。

これらに対して、泥流については今現在 27 の溪流において、火山の砂防激特で緊急的に対応すべくしておりますけれども、何せ二酸化硫黄等が相当まだ出ておりますので、工事にかかるのもなかなか難しい状況になっておりまして、現在、東京都の方で、二酸化硫黄に対して持つような既存の建物をクリーンのウスにかえる、あるいは新しくクリーンハウスを設置しながら、できるだけ早目にそういった対応策がとれるように取り組んでいる最中でございます。

また、ソフト対策、泥流の監視装置、ワイヤーセンサー、モニターカメラなどは、主

要な溪流については設置したばかりでございます。

以上でございます。

【分科会長】 ありがとうございます。

ただいまの説明につきまして、質問等ございましたら御発言をお願いします。

【分科会長】 それでは、御質問もないようでございますので、次に移りたいと思いません。

前回の分科会において、「日本の治水、水資源の現状」について御説明をいただいたわけですが、その際、委員の方から、さらに「河川法の変遷と最近の河川行政の取り組み」についても御説明いただけないかという御要望がありました。これにつきまして河川計画課長から御報告をお願いしたいと思います。

【事務局】 資料3に基づきまして、河川法の変遷と最近の河川行政の取り組みということで御説明させていただきたいと思えます。

河川法の変遷でございますが、河川法の改正の流れを、1ページに整理しております。明治29年に最初の河川法ができて、昭和39年に第1回の改正がなされて、最初の河川法では「治水」を主な目的にしておりましたが、39年には「利水」というのが目的に入ってきた。さらに、平成9年の改正によって「環境」が河川法の目的に入ってきた。こういう大きな流れがございます。

もう少し詳しく説明させていただきますと、2ページをごらんいただきたいと思います。まず、明治29年の最初の河川法のときは、背景としては、明治10年、20年代に、利根川、淀川、木曾川をはじめとして大きな災害が頻発しました。一方、これまでは河川という舟運が大きな目的というか、対応する対策であったのが、こういう災害も踏まえて、洪水対策が課題になってきた。こういう背景の中で最初の河川法ができたわけでございます。

河川法の主な中身でございますが、ぼつの2つ目を見ていただきますと、河川の管理は、当時はまだ、都道府県が国の機関として河川を管理していた。国は直接管理せずに、都道府県が管理していたという形になります。

それから、非常に強権法でございまして、私権の排除がこの中にございまして、例えば洪水で流路が変わって、河川の中の土地がなくなると、それを職権抹消地ということで国の土地にしてしまうとかそういう格好で、かなり私権を排除するような形の法律だった。

もう一つは、直轄工事ということで、管理は都道府県なんですけど、工事については、大規模等のものについては国がやる、こういう制度だったわけです。

次のページが、昭和39年の第1回の抜本的な河川法改正で、先ほど申し上げましたように、利水が制度として入ってきた。背景としては、社会経済が発展して、水資源の開発とか用水の需要が非常に増えてきた。そういう中で、利水に対する体系が必ずしもそれまでの河川法では整理されてなかったということから、第1回の改正に至るわけでございます。その背景としては、大きなダムが順次つくられてきたということ、それから、ダムの施工とか事業に関する法律として、特定多目的ダム法であるとか、水資源開発促進法とか、そういう事業関係の法律は整備されてきたという背景がございます。その中

で昭和 39 年の改正においては、河川の管理を水系一貫で管理していきましょう。河川管理者としては、重要な河川については国が直接管理しましょう、そういうような形に変わってきたわけでございます。

それとあわせて、後ろのぼつ 2 つ目にありますが、水利使用等の河川使用関係の規制、水利調整とありますが、水利権がここで新たな一つの制度として出てきまして、水利秩序というものが、昭和 39 年の改正で、新たな法的な位置づけが出てきたということでございます。

4 ページ目に、平成 9 年の改正でございます。背景としては、良好な環境を求める国民のニーズが増えてきた。それから、住民のいろいろな活動が活発になってきて、住民の方々と一緒に河川を管理する必要性が出てきた。こういう背景がございます。

この法改正の中では、概要の一番最初にありますように、「河川環境の整備と保全」を新たに法的な位置づけがなされたということ。それから、河川整備基本方針とか整備計画の中に、地域住民等の意見を反映させる手続が導入されたというのが 2 つ目の大きな内容です。それから、湯水調整の円滑化のための措置、樹林帯制度の創設、こういうものが平成 9 年の改正で取り込まれたということでございます。

5 ページをごらんになっていただきたいんですが、河川法の改正と時代的な背景ということで、黄色い棒グラフが名目 GDP の推移でございますが、ちょうど昭和 39 年は、これからの高度成長が著しくなってきた、こういう成長をするためには安定的な水資源の供給が非常に重要なファクターになって、その水利秩序が非常に大事になってきた。そういう時代的な背景の中で、最初の改正が行われた。

それから、平成 9 年については、非常に成長が鈍化して安定的な成長に移行してきた。そういう中で河川環境が非常に大きな位置づけ、それから、市民と住民の皆さん方とのいろんな意味の調整が必要になってきた、こういうような背景があるということでございます。

6 ページ目は、先ほど少し申し上げました旧河川制度では、工事実施基本計画だけで事業をやっていたものが、河川整備計画、河川整備基本方針の制度になりまして、いろいろな方々の御意見を聞く制度になってきたという御説明でございます。

7 ページは、具体的な事例で、多摩川の河川整備計画の流れを書いております。細かい話は抜きにして、この絵の感覚でごらんいただきたいのですが、この黄色い真ん中にあるのが、河川整備計画策定の流れでございます。薄い色と濃い色があって、薄い色の方が法的な手続以前の段階でいろいろなことをやったもの、濃い色が法的な手続にのってやったもの、このようにごらんになっていただきたいと思えます。

左側のブルーが流域自治体ということで、自治体と色々な調整をやってきております。それから、グリーンが学識経験者。これも、法的な手続以前から、いろいろな段階で御意見を伺っています。それから、ピンクの方がどちらかというと市民団体、地域住民の方々と意見の交換ということで、この薄いピンクにありますようにセミナーであるとか、現地巡視であるとか、市民フォーラムであるとか、法的な手続に入る以前の原案段階から、いろいろな意見を聞いてきている。

それから、赤の濃い色の方が、法的な手続に入るということで、学識経験者、自治体、市民団体、住民の方々から色々な意見を聞きながら計画を練り上げてきている。

こういうのを感覚でごらんになっていただければということで絵をつくってみました。

それから、もう一つは前河川審議会のときに答申をいただいた幾つかの答申の流れでございますけれども、経済・社会の変化に対応した河川管理体系のあり方ということで、その諮問に基づいて、3つに分けて答申をいただいております。1つが一級水系指定等の考え方ということで国と県の管理の分担の考え方、2つ目が河川管理への市町村参画、3つ目が市民団体等との連携方策のあり方ということで、市民団体とどのように連携して河川を管理していくのかというような答申をいただいたところでございます。

9ページ目に、その概要ということで、特に市民団体との連携方策のあり方についての概要を整理しております。新しい連携形態を導入すべきであるとか、連携を支える仕組みの導入、人材を確保するためのシステム、行政側の対応を強化するための整備の内容、それぞれ後でまたごらんいただきたいと思いますが、こういうようなことにつきまして答申をいただいたということでございます。

10ページ目でございますが、平成9年の河川法、一番最新の河川法改正の以前と以後で、どのように行政が変わってきているかということの流れでございます。多自然型川づくり、魚がのぼりやすい川づくり、水辺の国勢調査等々、河川法の改正以前にかなり環境等、それから、市民参加に対するいろんな取り組みを行ってきている。それも当然継続しているわけでございますけれども、改正以降についても、ダムの弾力的管理とか、自然共生研究センターとか、樹木の伐採・植樹基準とか、それから、先ほど申し上げました市民団体等との連携方策のあり方とか、河川法の改正以前も非常に多くの取り組みを行ってきているということでございます。

11ページ目でございますが、多自然型川づくりの箇所数の増加ということで、先ほど申し上げましたように、9年以前もかなりの多自然型川づくりでやってきておりますけれども、9年以降、特に10年、11年については、河川法の改定を踏まえて、実施箇所もかなり急激に伸びてきているということでございます。

12ページに、具体的な事例ということで横浜の和泉川でございますが、もともと矢板でこのような非常に人が近づけないような川だったものを、自然豊かな河川への再生をしております。

13ページは、自然共生センターということで木曽川の中州にこういうものをつくっているのですが、一番左のところに、真っすぐになったり、ぐにゃぐにゃとした水路が見えますが、大規模な実験水路を設けて、直線河川と蛇行河川で、どれだけ魚のすみ方に違いがあるのかということを実験しているところでございます。

14ページは、その近景写真で、こういう直線的な川と蛇行河川を現地に実際につくって実験しております。

15ページは、その状況においてどれだけ魚の生息に影響があるかということですが、これ自身は魚を放し飼いにしているということではなくて、これは木曽川と直接つながっております。木曽川から上ってきた魚がどれだけそこにすみついているか、または生きているか、こういうような見方をしていただければと思います。

魚種の数では、直線河川では4種類しかいなかったのが蛇行河川では10種類、個体数では、直線河川では1,000しかいなかったのが蛇行では約5,000いるということで、種類で2.5倍、個体数で5倍ですが、蛇行河川が非常に魚にとってすみやすいということが

これでおわかりになるかと思えます。

それから、16 ページからでございますが、具体的な市民のいろんな活動、特に先ほどの市民団体等との連携方策のあり方でも御答申いただいているのですが、基本的には、市民の方々に自主的にいろいろな形で取り組んでいただくことが大事だろうということで、荒川のプロジェクトでは、基本的には市民がいろいろ計画して、市民が自ら現地で実行しているということで、中土手を自然に戻すプロジェクトであるとか、クリーンエイドであるとか、基本的には市民の方々が自ら計画、実践している事例でございます。その中で河川管理者としては、情報交換を行うとか必要な機材の提供を行っているということでございます。

17 ページは、長良川の環境レンジャーということで、これについても市民の方々が自らがボランティアで、地域の小学生に対する自然生態系の解説を行ったり、また、啓発活動、パトロール等を行っていただいている。これについても、市民の自主的な取り組みに対して、河川管理者も応援させていただいている。こういう取り組みを行っているわけでございます。

18 ページでは、霞ヶ浦で、地元の小学校等を中心として、アサザというスイレンの一種ですが、そういうものを植栽して湖岸の再生を行っております。

19 ページ目で、新河川法で、河川樹林帯の位置づけがなされたということで、樹林帯の説明でございます。樹林帯というのは、堤防のちょうど堤内側に木を植えて樹林帯を設けると、もし堤防が越水したときも、ここで流れがコントロールされる、流れが緩やかになるということから堤防が削られにくくなっていく、こういうようなソフトな対応ということでございます。

具体的には、20 ページにありますように阿武隈川水系の荒川で、こういう堤防のわきに、こういう形で樹林帯を整備している。

それから、21 ページで、淀川水系の野洲川についても、このような格好で樹林帯の整備をしております。

それから、22 ページはダムで樹林帯ということで、ダムに対する土砂の流入防止とあわせて、栄養塩の削減を樹林帯として位置づけておりまして、ここにあるポンチ絵のようなものでございます。具体的には、早明浦ダム等で、今まで木のなかったところに樹林帯を河川の手で植えていく、このようなことを行っているということでございます。

以上、簡単でございますけれども、河川法の変遷と最近の河川行政の取り組みを御説明させていただきました。

【分科会長】 ありがとうございます。

ただいまの説明につきまして、御質問等ございましたらお願いいたします。

特に御質問なければ、最後に資料等の取り扱い等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、公開することとしたいと思います。この件について、私に一任させていただいて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。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、河川分科会を終了させていただきます。

だきます。

【事務局】 どうもありがとうございました。

最後に、事務局を代表いたしまして、 からごあいさつを申し上げます。

【事務局】 本日は、土砂災害防止対策の基本指針の御審議をいただきありがとうございました。今日の御審議を聞いておまして、自分自身でも大変驚いたことがございます。と申しますのは、御審議の中にもありましたように、私どもが一生懸命ハード対策をやっておりますが、どんどん危険箇所が増殖していってしまうということから、足らざるところを補うがためのソフトという形で、この土砂災害防止対策の法律の立案が始まったわけですが、ひとたび、このように土砂災害防止対策基本指針ということになってきますと、今は私たちはそのように思っていますけど、あと10年後、20年後は全く違った、後輩たちはこれが逆に一番のベースになっていってしまうというような、非常に大きな意味合いのあるものなんだなということで、この法律を生み出し育てていった私どもと、後輩たちを埋める役目というのは、大変重たいなと。そういう変化には対応していてもいいのではないかと思うのですけれど、その間の自己責任とか行政責任というのは、一体どこにあるのかということをしちゃんと議論しながらいかないと、流されていってしまうということに気がついたわけでございます。

実は先々週、水防法という法律を衆議院、参議院で成立させていただきました。この内容もこの土砂災害防止法の水害版でございますが、河川法の修正ではなくて、水防法の修正というところでございますが、私ども河川管理者は、侵水想定区域を公表するという、私ども河川管理者にかなり大きな責務をかけた法律で、それに基づいて各市町村は、今度は避難路とか避難地をきちんと設定していくハザードマップをつくることになります。つまり、侵水想定区域を私どもが発表するという事は、かなり決定的な場面になってまいりまして、原案を各地で見ているんですが、これは大変なことで2m、3m平気で沈んでしまうわけです。2階にやっと避難して大丈夫だというような地区が1カ所、2カ所だったらいいのですけれど、市町村、区にとっては全面的な場所になってしまうところも出てまいりまして、単なる治水というのは自己責任という言葉では言えなくて、もっと原点に戻って、日本人の宿命として危険なところに住んでいて、国がやらなければいけないことは何なのか、そして各個人が最小限やらなければいけないことは何なのか、ということがますます問いかけてくる法律が、私どもの水防法を生み出したと思っております。

この水防法も、河川審議会の先生方の御指導によりできましたので、これからも様々な御指導を受けてまいりますが、今日の御意見、大変難しいところでございますが、私どもきちんとこれを受けとめて、あいまいにしないで議論しながら、後輩たちにこの河川行政を引き継いでいきたいと思っておりますので、これからもよろしく御指導のほど賜りたいと考えております。どうもありがとうございました。

【事務局】 どうもありがとうございました。