

滋賀県流域治水の推進に関する条例要綱案の論点整理

滋賀県市長会

野洲市長 山仲善彰

1. 基本的には滋賀県及び県議会で議論、判断されるべきものである

市長会での議論は制度、効果、負担等の観点から行ってきた

「命を守る治水」への思い入れが強く、社会・経済・法制度及び地理的条件さらには歴史的経緯と整合が取れず、多岐にわたる問題が生じ、実質的効果が薄くなる規制と罰則を科すことは疑問

2. 制度の妥当性に問題がある

制度が網羅的過ぎ、治水の基本である河川対策や水防が不明確となっている

基本対策を軽視し、土地利用規制等の個別策に特化し、住民に不安を与える

200年に1回の降雨の基礎となっている明治29年水害の検証が必要。同等降雨の脅威を過小評価させる恐れがある

命重視の反面、制度に無理が生じ、手続き尊重の立憲主義に反する恐れがある
罪刑法定主義／規制に伴う明白・合理性の原則に抵触する懸念

明白性の原則：

規制区域は1/200の確率で浸水するのか？それ以上でも以下でもないのか？

区域指定の根拠を検証するための第三者委員会の設置が必要ではないか

合理性の原則：

罰則を科してまで規制する必要があるのか？土盛りは有効な手段か？

県が判断する将来の危険性に着目しすぎる結果、公共の福祉に反しない行為(状態)に規制と罰則を科すことの問題が生じる

条例要綱案第14では、住民は危険状態に止まらず、違法(条例違反)状態で住むことを余儀なくされる

建築規制は、県も認めているとおり、建築基準法及び条例で対応可能であり、新たな条例を設けて規制する必要性は薄い。逆に、建築基準法体系を歪める

県建築基準条例34条の「出水」部分を移し変えただけである

(参考)

建築基準法第1条 この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。

滋賀県建築基準条例第34条 法第39条第1項の規定による災害危険区域は、地すべり、出水(土石流を含む。)または急傾斜地(傾斜度が30度以上であつて、上端と下端との高低差が5メートル以上の土地をいう。)の崩壊により既存の建築物または将来建築される建築物に係る災害の発生する危険の著しい区域であつて、知事が指定するものとする。

見かけ上過大な規制となっているが、除外規定が多く、実質的な効果は低い

「集水地域」の雨水貯留浸透対策に一般的な対策である開発に伴う調整池が含まれていないことは疑問。嵩上げ対策では、有効な補完対策となるはずである。命を守る観点から、従来の治水政策の完璧性・技術偏重の限界を批判しつつ、結果的に嵩上げという、別の面で完璧性・技術偏重に陥っている

3. 個人資産への公的助成の正当性に疑義がある

個人資産の価値向上への公的助成の正当性に疑義がある

災害復興での助成制度はあるが、将来の危険に関し情報の提供を超えて、助成まで行うことは疑問

4. 市民の受益と負担が見合わない

浸水危険区域に指定される土地の資産価値が低くなり、売買に支障が出る恐れがある

5. 制度の有効性に疑問がある

施策を「ながす」、「ためる」等4項目に分けているが、親しみやすい表現である反面、制度や技術的な正確さに欠けるとともに、力点にバラツキがある。

1/200年の浸水を基準とすることは、1/10～30である河川整備の基準と乖離し根拠が弱い

既に認知されている危険箇所の対策を速やか、かつ着実に進めることが肝要である

嵩上げ対策の技術的可能性と有効性に問題がある。周辺への負の影響の対策を明確にする必要があるが、実際には困難性が高い。

具体的な事案とモデル対策の例示による可能性の確認が必要

集水する「川の中」に比べて「川の外」の予測は一層困難であり、精度低くなる

堤防決壊に伴う流体力などのリスクが織り込まれていない

浸水危険区域指定 1200 戸のうち嵩上げ実施家屋を年間 2～5 戸、他は避難所での対策と想定していることは、現行策と変わらず、新制度創設の根拠を弱める現実問題として個別に嵩上げする場合、現行の開発許可制度との整合性が問題

6. 市町負担の妥当性に疑問がある

県条例で水防管理者(市町長)を拘束し、負担を求めることに問題がある

7. 滋賀県の条例制定力低下が懸念される

法体系の位置づけと実効性に疑義のある条例を制定することは問題である

8. 治水政策の総括と評価がなされていない

上下流問題（琵琶湖流域の上下流、琵琶湖淀川の上流）が正当に検討、評価されていない

上流で溢れるか下流で溢れるかの上下流問題が視野に入っていない

過去から県内治水政策が下流府県の治水政策に左右されてきて結果として遅れた経緯が正しく評価されていない

ダム凍結方針の評価と今後の方針が踏まえられていない

瀬田川の流下能力改善、洗堰の位置づけ及び操作のあり方の評価と方針が含まれていない

一昨年度、県が開発に伴う調整池の確立を 1/50 から 1/10 に安全度を落とそうとしたこととの整合性とれない

9. その他、制度の高コスト体質等

治水データベースシステム整備に要した委託費が 1 億円強であり、労力と合わせて高コストである。

今後の制度の維持管理に見込まれるコストも不明確である。嵩上げ後の影響含めたシミュレーション必要

受賞した論文の作成者になぜ民間コンサル職員が入っているのか

論文は職員の個人成果か県のものか cf. 今回受賞の兵庫県の場合は組織名

焦点が「川の外」の「治水」に特化し、水に守られる「命」に関わる「治水」、「環境」及び生態学視点が欠けている

総体的に見て、この条例では、将来の治水安全度の向上が展望できないのではないかと危惧される

(参考) 平成25年6月4日滋賀県知事定例記者会見

霞ヶ関の局、今の水管理・国土保全局は河川の中だけをやるんです。霞ヶ関の縦割りの仕組みが地方に来て、水防だったら最終責任者は市町村です。避難にもしも不備があったとしたら責任を問われるのは市長、町長なんです。(略)

ですから、この流域治水というのは縦割りでそれぞれあるのを、横につないで住民の視点から見たときに、川が溢れたらどうなる、農業用水路が溢れたらどうなる、下水道が溢れたらどうなる、そしていざ避難する際にどうしたらいいのかということ、住民の視点から住民の命を守るための条例でございます。これは国では出来ません。横の条例が。横の法律を国ではつけれないので、逆に自治体でしか出来な

いからということで、準備をしているわけですがけれども、この準備をするための条件が地先の安全度マップです。

10. まとめ

- 土地利用と建築にかかる規制と罰則の制度化は避けるべき
- 治水に奇策はなく、河川整備計画の策定を急ぐとともに、既知の危険箇所の対策を速やか、かつ着実に進めること
- 琵琶湖及びその流域の特性を押さえるとともに、琵琶湖・淀川流域の治水と利水を視野に入れた対策を行うこと

(参考)

流域治水の推進に関する条例骨子案の主な利点・欠点

利点	欠点
総合性	個別制度との不整合性 体系なき施策等の寄せ集め 相対的に基本的な治水対策が後退している 利水、環境及び生態学的視点が欠けている
従来治水政策の限界を明らかにしたこと	実質的な対策は建築制限と罰則となっており、県民に過大な負担となる 新しい危機対応の枠組み提案に至っていない
命を守ることを明確にしたこと	対策の実質的な効果の検証ができていない
個人対策への支援	効果及び正当性・公平性に疑問 危機感を高める反面、不安を与える 土地の資産価値を落とす 水防管理者の役割の妥当性に疑問 市町の財政負担が伴う