

# 政策・土木交通常任委員会資料

平成25年(2013年)年8月5日

## 「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)」 に対する県の考え方

土木交通部流域政策局

### 滋賀県市長会 論点整理 項目(1/2)

#### I. 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

- 論点1 「命を守る治水」への思い入れが強い
- 論点2 利水、環境、生態学的視点が欠けている

#### II. 制度の妥当性に問題がある

- 論点3 河川対策や水防が不明確
- 論点4 土地利用規制等の個別策に特化
- 論点5 明治29年水害の検証が必要
- 論点6 立憲主義に反する恐れがある
- 論点7 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
- 論点8 新たな条例は建築基準法体系を歪める
- 論点9 除外規定が多く、実質的効果が低い
- 論点10 雨水貯留浸透対策と開発調整池
- 論点11 嵩上げへの偏重

#### III. 個人資産への公的助成の正当性に疑義がある

- 論点12 個人資産の価値向上への助成に疑義
- 論点13 将来の危険に関する助成

#### IV. 市民の受益と負担が見合わない

- 論点14 資産価値への影響

## V. 制度の有効性

- 論点15 施策の区分
- 論点16 河川整備の基準との乖離
- 論点17 嵩上げ対策の技術的可能性と有効性に問題
- 論点18 「川の外」の予測は一層困難
- 論点19 新制度創設の根拠が弱い
- 論点20 現行の開発許可制度との整合性

## VI. 市町負担の妥当性

- 論点21 市町負担の妥当性

## VII. 滋賀県の条例制定力低下の懸念

- 論点22 滋賀県の条例制定力低下の懸念

## VIII. 治水政策の総括と評価がなされていない

- 論点23 上下流問題が検討評価されていない
- 論点24 治水政策が利水政策に左右されてきた
- 論点25 ダム凍結方針の評価と今後の方針
- 論点26 瀬田川の流下能力改善、洗堰の位置づけ・操作
- 論点27 調整池の確率年

## IX. その他、制度の高コスト体質等

- 論点28 精度の維持管理に見込まれるコスト
- 論点29 受賞した論文
- 論点30 治水安全度の向上

## 論点1 「命を守る治水」への思い入れが強い

### [市長会の論点]

- 「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、実質的效果が薄くなる

### [県の考え方]

- 流域治水検討委員会の住民会議、行政部会、学識者部会、議会の議決を経て「滋賀県流域治水基本方針」策定(平成24年3月)
- 条例により「滋賀県流域治水基本方針」の実効性確保

## 論点2 利水、環境、生態学的視点が欠けている

### [市長会の論点]

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

### [県の考え方]

- 治水、利水、環境を統合的に調整・管理するものは「統合的流域管理」という概念
- 「流域治水」は統合的流域管理の中の「氾濫原を含めた洪水対策」

## 論点3 河川対策や水防が不明確

### [市長会の論点]

- 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



### [県の考え方]

- 河川対策は、基幹的な治水対策(条例要綱案第3)、計画的効果的な河川整備(同要綱案第9)として規定
- 水防に関し県が行うべき事項も明記(同要綱案第6章)

## 論点4 土地利用規制等の個別策に特化

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 河川整備の推進を条例要綱案第9に規定
- 建築規制(安全な住まい方への確実な誘導)は、県民の生命・身体を守るためであり、将来にわたる安全・安心な暮らしにつながる施策

## 安全な住まい方と建築規制の関係

### 安全な住まい方のルール化

= 建築規制(安全な住まい方への確実な誘導)

= 緊急時の避難空間の確保

水平避難+垂直避難  
(一時避難場所)

住宅密集地など

例:スライド  
11~13

OR

垂直避難  
(かさ上げ)

戸数が少ない  
場合など

例:スライド  
14,31

安全な住まい方への確実な誘導(建築規制)  
洪水から命をまもるための避難の考え方の整理

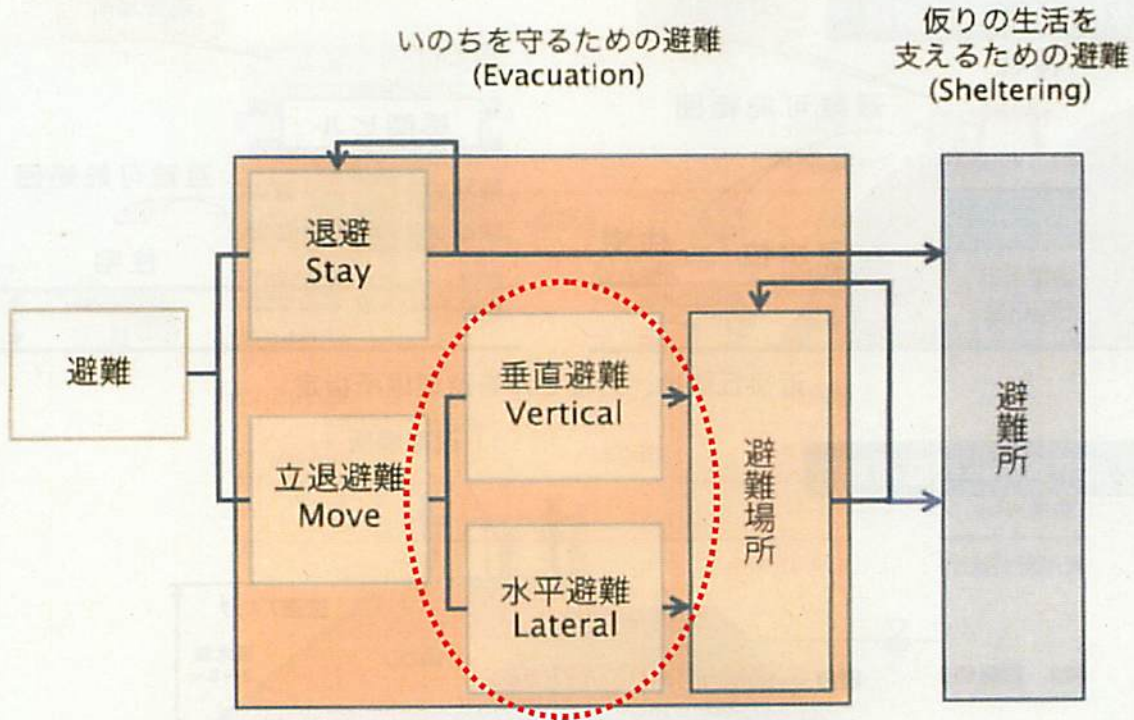


図3 安全確保行動としての「避難」の類型

資料：大雨発生からの避難、林春男、土木学会誌 vol. 97 no. 6 June 2012

国における避難の考え方の整理

図表2-1-4 災害時の安全確保行動の整理

行動の視点	安全確保行動	具体的な行動例
緊急的な行動	待避	自宅等の居場所や安全を確保できる場所に留まる
	★ 垂直移動	屋内の2階以上の安全を確保できる高さに移動する
	★ 水平移動 (一時的)	その場を立退いて、近隣の安全を確保できる場所に一時的に移動する
仮の生活をおくる行動	水平移動 (長期的)	居住地と異なる避難先等で一定期間仮の避難生活をおくる

出典：中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」資料

流域治水条例要綱案で要件とするもの

従来の考え方による「避難所」

平成24年度防災白書 P.102

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/>

状況に応じて「垂直移動」「水平移動」を選択できる環境をつくる

安全な住まい方への確実な誘導(建築規制)  
洪水から命を守るための避難



近接丘陵地、近接ビルを避難場所指定

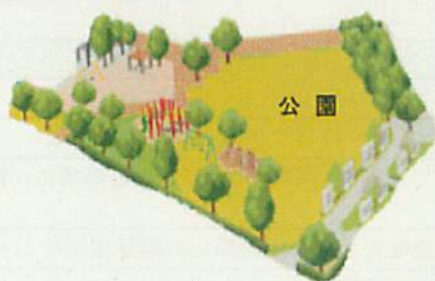
水平避難+垂直避難



既設堤防腹付け盛土型避難場所

安全な住まい方への確実な誘導(建築規制)  
洪水から命を守るための避難

水平避難+垂直避難

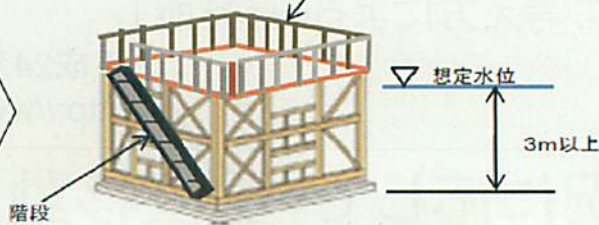
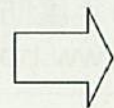


盛土公園のイメージ



近接公園を盛土して避難場所指定

水平避難+垂直避難



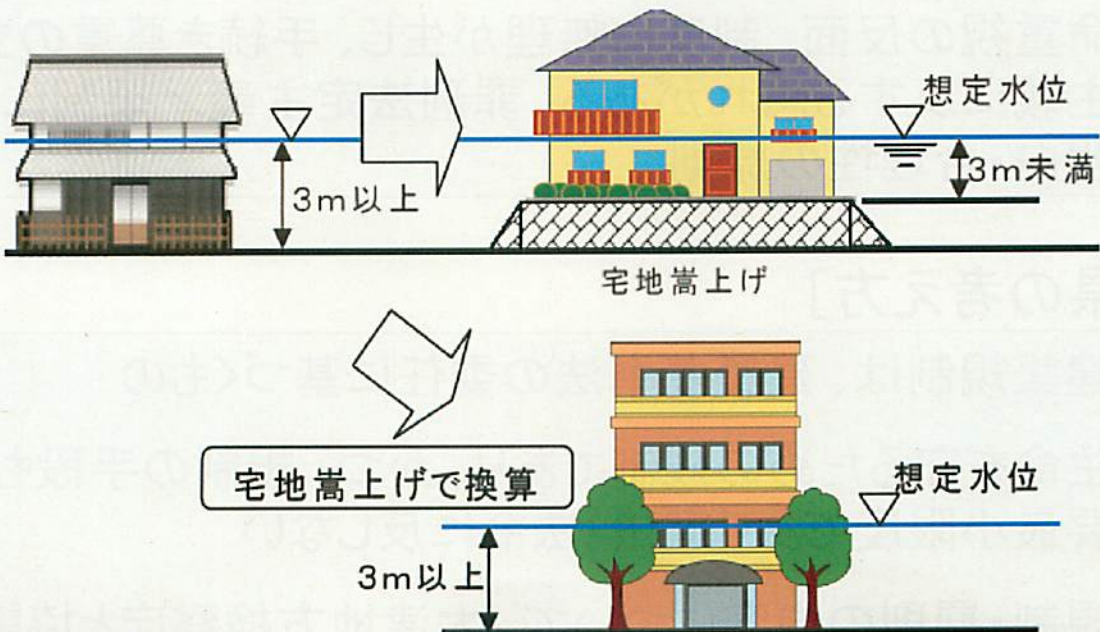
空き家の改良型避難場所(鉄骨造等)

いしずえ 大津市石居 一時避難場所  
いつとき



安全な住まい方への確実な誘導(建築規制)  
洪水から命をまもるための避難

垂直避難



## 論点5 明治29年水害の検証が必要

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 明治29年水害時の降雨量と琵琶湖水位の影響は浸水位を想定する際に適切に考慮

## 論点6 立憲主義に反する恐れがある

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 建築規制は、建築基準法の委任に基づくもの
- 生命を守るための規制であり、かつ、規制の手段も必要最小限度であり憲法・法令に反しない
- 規制・罰則の内容について、大津地方検察庁と協議済



## 論点7 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

### [市長会の論点]

- ・ 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

### [県の考え方]

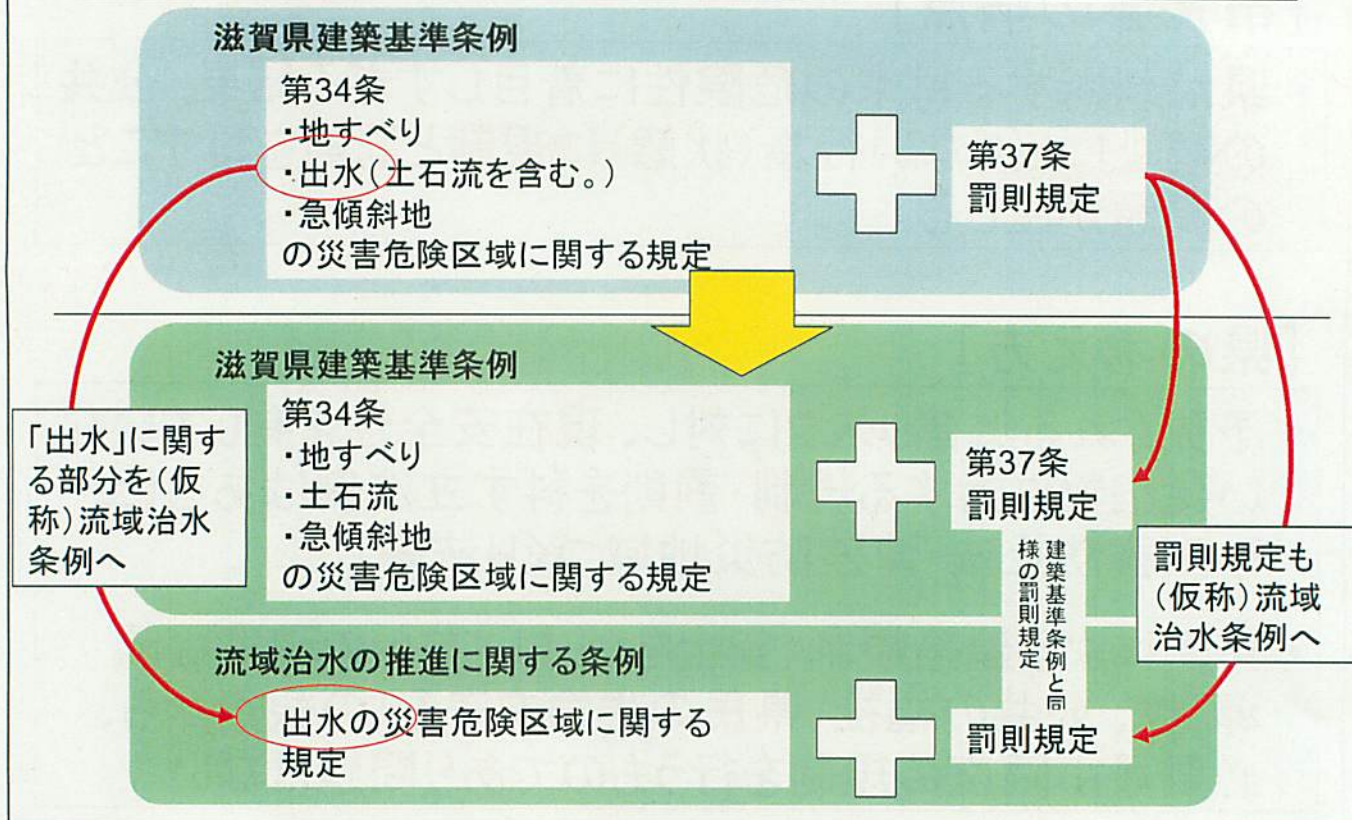
- ・ 予見される災害リスクに対し、現在安全性を有していない建築物に対する規制・罰則を科す立法例はある(土砂災害防止法・津波防災地域づくり法等)
- ・ 条例による建築規制(安全な住まい方への確実な誘導)は、公共の福祉(県民の生命を守る)の観点から、必要最小限度の規制を行うものであり問題はない

## 「建築規制」がなぜ必要か？

- ・ 建築基準法(災害危険区域制度)を活用する。
- ・ 地先の安全度マップにより、**災害危険区域に指定すべき区域**が判明し、S34通達(技術的助言)の具体化が可能になった。
- ・ 建築規制(安全な住まい方への確実な誘導)
  - － 付近に有効な避難場所の確保(水平避難+垂直避難)
  - － 宅地の嵩上げ等による避難空間の確保(垂直避難)
  - － 水害リスクのある建築物の**新たな**発生を防ぐことができる
- ・ 許可基準をクリアするための支援制度を設け、安全なまちづくりを進める。

- ・ 規制があるからこそ、安全な住まい方への**確実な誘導**が可能となる。

「規制」と「罰則」は一体のもの  
 「**全て**、命を守るための要件を満たす」ために必要



## 論点8 新たな条例は建築基準法体系を歪める

### [市長会の論点]

- 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
- 新たな条例を設けて規制する必要性は薄いし、逆に建築基準法体系を歪める

### [県の考え方]

- 県条例の規定形式は、立法者(県)の裁量
- 規制内容は、建築法制の内容と均衡を図って行っている

## 論点9 除外規定が多く、実質的効果が低い

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 必要最小限度の規制とするための、適用除外規定
- 適用除外項目は、建築基準法を参考に、増改築部分の面積が小さい場合、増改築部分に居室がない場合、仮設建築物の場合など
- 適用除外が、建築規制(安全な住まい方への確実な誘導)の効果を低下させることはない

## 論点10 雨水貯留浸透対策と開発調整池

### [市長会の論点]

- 「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

### [県の考え方]

- 開発事業の調整池は、都市計画法に基づき、開発許可事務で適切に各市および県において審査
- 今後も引き続き、現行制度により適切に対応

## 論点11 嵩上げへの偏重

### [市長会の論点]

- 命を守る観点から、従来の治水政策の完璧性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

### [県の考え方]

- 施設対応を中心とした「防災対策」(従来の治水政策)に加え、施設規模を上回る洪水に対応した「減災対策」が重要 (防災+減災)による多重防御
- 嵩上げ対策は、命を守るために避難空間を確保(垂直避難)する有効な「減災対策」の一方策
- その他、付近の丘陵地やビル、河川堤防腹付け盛土、公園盛土など、「水平避難+垂直避難」方策を検討

## 論点12 個人資産の価値向上への助成に疑義

### [市長会の論点]

- 個人資産の価値向上への助成の正当性に疑義がある

### [県の考え方]

- 「公益上必要がある場合の補助」は地方自治法上認められている(同法第232条の2)
- 宅地嵩上げは、水害から命を守るため、地域全体の生活基盤の本来満たすべき安全性を確保するものであり、公益性を有するもの
- 他自治体でも、浸水被害軽減を目的とした宅地の嵩上げに対し補助している事例がある(新潟市、宮崎市等)

## 論点13 将来の危険に関する助成

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 水害で命が失われる前に、予見される水害リスクに対し必要な対策を行うもの
- 予見された災害リスクに対し、安全でない建築物等へ助成する制度あり(耐震化建築・土砂災害防止)
- 「災害復興」ではなく、命を守る「減災対策」の一環

## 論点14 資産価値への影響

### [市長会の論点]

- 浸水危険区域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

### [県の考え方]

- 水害リスク情報は、宅地・建物売買時に、積極的に提供すべきもの(条例要綱案第29)
- 水害リスク情報に基づく浸水危険区域指定は、公共の福祉(県民の生命を守る)の観点からの制約
- 最重要視されるべきは、人命保護のための規制
- 「土砂災害防止法」や「津波防災地域づくり法」の区域指定と同様の制度

### [市長会の論点]

- 施策を「ながす」「ためる」「とどめる」「そなえる」の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
- 建築規制が「とどめる」となって「そなえる」でないことなど不整合がある

### [県の考え方]

- 4区分は、滋賀県流域治水基本方針(平成24年3月議決)で体系的に整理したもの
- 建築制限は、被害を最小限に「とどめる」対策

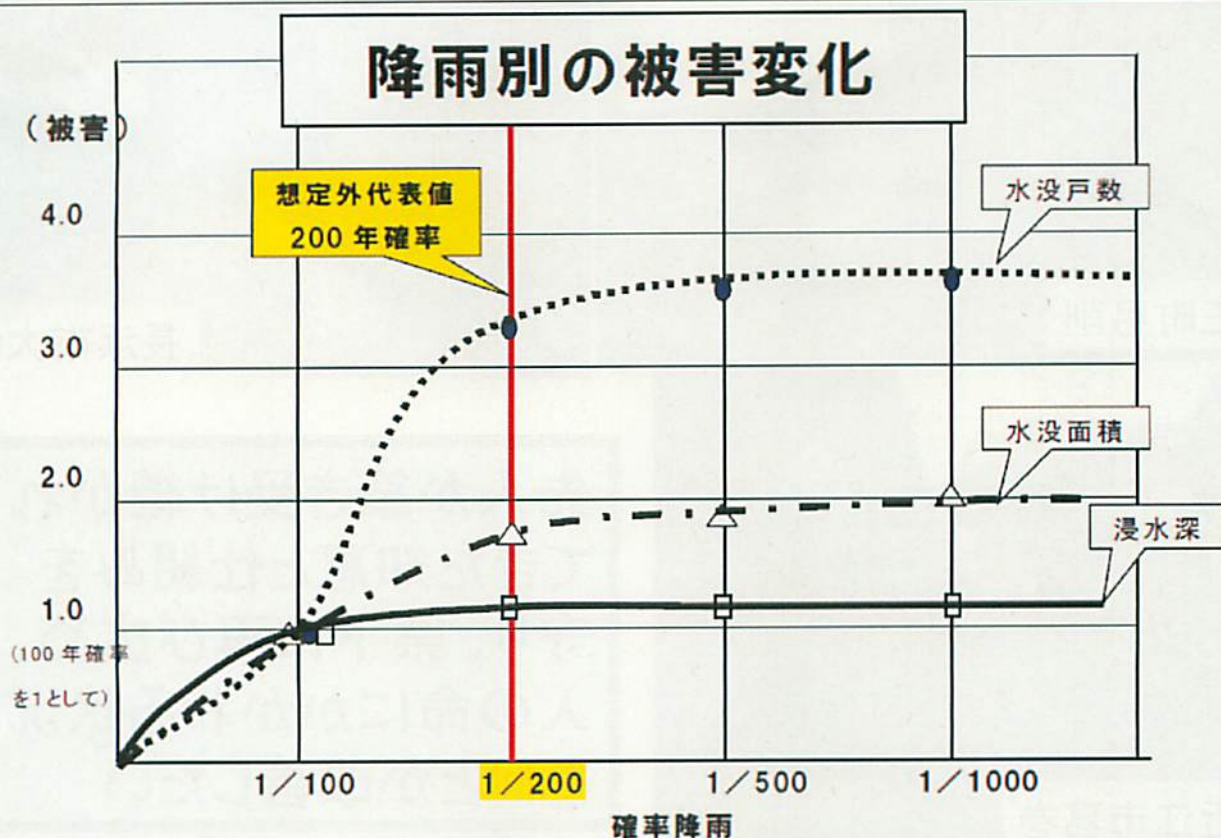
### [市長会の論点]

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

### [県の考え方]

- 建築規制(安全な住まい方への確実な誘導)は、どのような洪水でも命が失われないよう最大クラスの降雨を想定
- 「東日本大震災の復興基本方針」においても、比較的発生頻度が高い津波(レベル1)には施設対応(防災)
- 発生頻度は極めて低いが大規模な被害をもたらす最大クラスの津波(レベル2)には被害最小化を主眼に避難を軸とした対応(減災):流域治水の考え方と同様

「200年に一度の降雨」は、河川の計画規模を超える「最大規模の洪水」を想定したもの



## 論点17 嵩上げ対策の技術的可能性と有効性に問題

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 嵩上げ対策は、命を守るために避難空間を確保(垂直避難)する有効な「減災対策」の一方策
- 竜王町弓削、東近江市葛巻、長浜市大寺等において、過去の水害被害を教訓に、宅地嵩上げの実例有り



竜王町弓削



長浜市大寺



東近江市葛巻

先人が築き受け継がれてきた知恵と仕組みを守り、県下に再び広め、人の命にかかわる状況を何とか改善したい

## 論点18 「川の外」の予測は一層困難

32

### [市長会の論点]

- 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、精度が低くなる

### [県の考え方]

- 大河川の破堤氾濫だけでなく、中小河川等の内水氾濫も考慮した「地先の安全度」は、学識者の意見をいただきながら作成、土木学会からも高い評価
- 過去の浸水実績との照合により、「地先の安全度」の精度が高いことを確認
- 平成24年8月の東近江市での豪雨による浸水実績とも整合していることを確認



## 論点19 新制度創設の根拠が弱い

### [市長会の論点]

- ・ 浸水危険区域指定1,200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。

### [県の考え方]

- ・ 避難空間の確保には、水平避難と垂直避難の2種類
- ・ 約1200戸(浸水危険区域内の既存住宅)



800戸:避難場所を想定(長浜市)

400戸:避難場所か宅地嵩上げか、市町や地域住民の意向を聞きながら選択  
(甲賀市、近江八幡市、大津市、米原市、竜王町、高島市、栗東市、東近江市)

- ・ 浸水危険区域における避難方法の選択は、市町や地域住民の意向を聞きながら検討

## 論点20 現行の開発許可制度との整合性

### [市長会の論点]

- ・ 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

### [県の考え方]

- ・ 市街化調整区域において嵩上げする場合の開発許可手続が円滑に進むように各市の開発許可担当課と調整

(参考) 従前の建築物の建替において宅地の嵩上げが必要となる行為は、既存建築物の建替であり、建替後の床面積の合計が従前の建築物の床面積の合計の2倍以下で、従前の構造及び用途が同一であれば、許可を要しないとする。

※「開発許可運用指針(都市計画法第34条第14号関係(9)既存建築物の建替)および「開発許可制度の取扱基準(滋賀県住宅課) p105 法43条 (3)規模、構造が従前と著しく異ならず制限を受けないもの」による

## 論点21 市町負担の妥当性

### [市長会の論点]

- 県条例で水防管理者(市町長)を拘束し、負担を求めることの妥当性に問題がある

### [県の考え方]

- 条例要綱案には水防管理者(市町長)を拘束する規定はない
- 条例要綱案には水防管理者(市町長)に負担を求める規定はない
- 県と市は、水害から住民の命を守るという同じ立場にあることから、避難場所整備や宅地嵩上げの際に市町にも一定の負担を願う

## 論点22 滋賀県の条例制定力低下の懸念

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 条例要綱案は、憲法・法令に反していない
- 建築規制は、公共の福祉(県民の生命を守る)の観点からの必要最小限度の規制

(参考)

憲法第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

## これ以降の論点についての対応

- これ以降の論点については、条例要綱案そのものに対するものではなく治水政策全般に関する指摘と認識
- 指摘事項のうち、治水政策全般に関するものは「現状」を、流域治水政策に関するものは「県の考え方」を記載

## 論点23 上下流問題が検討評価されていない

### [市長会の論点]

- ・ 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

### [現状]

- ・ 各河川の中上流部は未整備の河川が多い
- ・ 優先実施河川を選定し河川整備計画に基づき推進
- ・ 琵琶湖の水位は、琵琶湖周辺と下流府県の治水、利水、環境に影響
- ・ 水位のあり方には、ニーズが相反するなど課題が多い

## 論点24 治水政策が利水政策に左右されてきた

### [市長会の論点]

- 過去から県内治水政策が下流府県の利水政策に左右されてきた経緯が正しく評価されていない

### [現状]

- 大戸川ダムは利水撤退により治水専用ダム
- 丹生ダムは水需要の減少に伴い、淀川水系水資源開発基本計画(通称:フルプラン)への位置づけがなくなった

## 論点25 ダム凍結方針の評価と今後の方針

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 芹谷ダムおよび北川第一・第二ダムは、滋賀県公共事業評価監視委員会の答申を受け、ダム中止等方針を評価
- 条例要綱案では、この評価をふまえ、条例要綱案第3章 第9 河川における氾濫防止対策に反映

## 論点26 瀬田川の流下能力改善、洗堰の位置づけ・操作

### [市長会の論点]

- ・ 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

### [現状]

- ・ 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は、淀川水系河川整備計画に反映済み
- ・ 水位操作の影響を受ける琵琶湖とその周辺では、魚類の生息環境への影響等さまざまな問題が明らかになってきた。
- ・ 治水、利水、環境のニーズのバランス等を統合的に再検討必要

## 論点27 調整池の確率年

### [市長会の論点]

- ・ 一昨年度、県が開発に伴う調整池の確率を1/50から1/10に落とそうとしたこととの整合性がとれない

### [現状]

- ・ 開発事業の調整池は、開発許可事務で適切に各市および県において審査
- ・ 調整池の規模は従前基準(平成14年4月)どおり運用
  - 一級河川に係るもの(開発面積1ha以上): 1/50
  - その他市町管理河川に係るもの: 1/10~1/50

## 論点28 精度の維持管理に見込まれるコスト

### [市長会の論点]

- 治水データシステム整備に要した委託費が1億円強であり、労力とあわせて高コストである
- 今後の精度の維持管理に見込まれるコストも不明確
- 嵩上げ後の影響含めたシミュレーションが必要

### [県の考え方]

- 「地先の安全度」のシステム構築に必要な開発経費を適切に積み上げ算出
- 今後の維持管理コストも適切に積み上げていく
- 今後、おおむね5年毎に更新し、精度を確保

## 論点29 受賞した論文

### [市長会の論点]

- 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

### [現状]

- 論文は県職員とコンサルタント会社職員が共同で作成
- 論文は県とコンサルタント会社の共同成果
- 受賞は土木学会の表彰規程により個人名での受賞

## 論点30 治水安全度の向上

### [市長会の論点]

- 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

### [県の考え方]

- 河川の治水安全度を上げることができるよう、基幹的な対策として、「ながす」対策を推進
- これに加え、流域治水を実践することで、流域全体の治水安全度を上げる(水害リスクを軽減する)