

関西広域連合における琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会の状況報告について

1. 琵琶湖・淀川流域対策に係る市町村との意見交換会の概要について

日 時：平成26年12月25日(木) 10:30～12:15

場 所：大阪市内(関西広域連合本部事務局 大会議室)

出席者：長浜市長、甲賀市長、精華町長(京都府)、島本町長(大阪府)
関西広域連合長(井戸兵庫県知事)、委員(三日月滋賀県知事)
京都府板屋理事、大阪府山田河川室長

議 事：研究会での審議概要、流域市町村長のご意見、意見交換

2. 琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会(第4回)の概要について

日 時：平成27年1月19日(月) 13:30～15:30

場 所：京都市内(京都平安ホテル)

出席者：中川博次委員(座長)、中村正久委員(副座長)、石田裕子委員、角哲也委員、多々納裕一
委員、津野洋委員、中川一委員、嘉田由紀子顧問

議 事：流域市町村からのご意見、治水・防災上の課題のとりまとめ

《添付資料一覧》

琵琶湖・淀川流域対策に係る市町村との意見交換会の概要	-1-
琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会(第4回)の概要について	-7-
琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会の検討状況及び今後の進め方について(案)	-12-

琵琶湖・淀川流域対策に係る市町村との意見交換会の概要

平成26年12月25日
関西広域連合本部事務局

■日時	平成26年12月25日(木) 10:30~12:15		
■場所	関西広域連合本部事務局 大会議室		
■出席者	(流域市町長)	長浜市長 藤井 勇治 甲賀市長 中嶋 武嗣 精華町長 木村 要 島本町長 川口 裕	
	(関西広域連合)	広域連合長 井戸 敏三 (兵庫県知事) 委 員 三日月 大造 (滋賀県知事)	

◇井戸連合長挨拶

◇事務局より、流域の抱える課題調査の概要および研究会での審議概要を説明

◇意見交換における主な発言概要

※ ○市町村長からの意見 ◆広域連合からの回答

(藤井 長浜市長)

- 地元の声を下流の皆さんに伝えたい一心で参加したが、今日の委員の集まりは残念で不満である。代理出席の皆さんは、長浜市の発言を各知事、市長にしっかり伝え、水源地のご苦勞が報われるよう、先頭に立って誠心誠意、対応に当たっていただきたい。
- 丹生ダム建設について、地元は、国や滋賀県、下流利水者の府県から、利水や異常渇水対策を理由にたび重なる要請を受け、地域振興に望みを託し苦渋の決断をされた。平成8年には、40戸の集団移転、ダム用地の買収も完了し、工事用道路の建設も着手されたが、その後、平成15年の淀川水系流域委員会の提言、近畿地方整備局の「5ダムの方針」、下流利水者の自己都合による撤退などが原因で事業が十数年ストップした。また、丹生ダム建設の方針が決まらないために、滋賀県は河川整備計画の策定もせず、毎年、大雨のたび避難勧告を出す状態が続いている。
- 昨年1月、近畿地方整備局長から「ダム建設を含む案は有利ではない」との評価が示された。最大限協力した地元の方々にとって、この評価は到底受け入れられるものではない。地元の方々には50年間ずっと翻弄され続け疲弊している。水没予定地内の道路は十分な維持管理がされず、森林管理もできず山も川も荒れ放題の状態である。

- 現在、市が仲介し、今後の地元対策・地域整備について国や県との協議のテーブルに着いていただきたいと地元の皆さんにお願いしている。
- 関西広域連合は、この課題にどのような役割を担い、調整していただけるのかをお聞きしたい。地元の皆さんが行政不信を持たないよう、事業者・関係者は、水源地の犠牲の上に事業があることを認識し、犠牲に対する責任を果たす義務があることを申し上げたい。
- 50年かかる大型公共事業では、その間、当然社会情勢も変わるが、だからと言って途中で事業を止めると、真に必要なダムであっても恐らく二度とできない。丹生ダムの解決に当たって行政不信を残すと、大型公共事業に対して市民や国民の皆さんの理解が得られなくなる。そうならないよう、関西広域連合のお力添えを賜りたい。
- 住民の皆様に寄り添い、国・県、そして関西広域連合も大いに役割を担ってしっかり解決するということを重ねて要請させていただく。上・中・下流一体となって臨む姿勢が大事である。

(中嶋 甲賀市長)

- 下流部を優先的に浚渫や改修などが進められているが、上流部にも目を向けていただきたい。大戸川ダム事業も、50戸の集団移転を終えているが、休止に追いやられ、行政に大きく翻弄されている。流域全体を総合的に考えるべきで、ダムの位置付けが定まらず河川整備が進まないことを危惧している。
- 平成25年台風18号による洪水では、信楽高原鉄道の橋脚が流れたが、橋脚部分に流木が集まり流れを阻害する現象があるため、森林行政も含めて川全体を考えなければならない。
- 2015年で瀬田川洗堰が110年を迎える。平成4年から、洪水期には制限水位まで水位を下げ、40m³/sを流すことになったが、人為的な堰操作が大きく影響する。関西広域連合として十分に国と協議しながら、よりよい流域の発展をお考えいただきたい。
- 河川・道路については、関西広域連合に権限移譲してほしいという思い。権限移譲後の事業執行プロセスと仕組みを市民に説明をしたいので、広域連合域での意思決定過程の可視化をしてもらえれば大変ありがたい。
- 森林・水田の調整機能を認知していただきたい。それらを含んだ多面的機能を評価していただきたい。
- 木材需要が停滞しており、森林環境税の創設についても、広域連合で取り上げていただきたい。
- 霞堤という先人の知恵が今は竹林に覆われて境も分からなくなっており、その竹林の中に農獣害被害のもととなるシカ・イノシシが住んでいる。上流部は上流としての悩みがあるということもお考えいただきたい。
- 頻繁に洪水が起こることによって、河川砂利が琵琶湖に流入する。滋賀県は湖中砂利の採取を全面的に中止したため、河川からの砂利の混入より琵琶湖

- の貯水量が減っているとの懸念もあるので、調査項目に加えていただきたい。
- 瀬田川洗堰の操作にも関係するが、北西風15～18m/sの風が吹くと湖面にそれだけの風波が生じ、野洲から長浜まで、砂浜の面積がだんだん減ってくる「浜崖（はまがけ）」という現象が起こる。80～90年の松の大木が順次倒れていく現象もあるので、あわせてご検討いただきたい。

(木村 精華町長)

- 町域の6分の1が東洋一の弾薬庫である。基地がある地方の町が国家国民のために努力している。原発も地方が担っている。にもかかわらず、大都市の方々から被害者意識的な発言が出ている。これは治水の問題と同じである。大都市だけで日本国があるのではない。国土繁栄のために地方が大きな役割を担っていることを再確認してほしい。
- 平成25年18号台風では、強制排水を止めさせられるという異常な状況の中で、私の地域は約30時間も冠水し、下流の大都市を守ったが、感謝の言葉もなく残念であった。こういう状況を大都市の人たちに共有していただきたい。「水を必要としない」「あまり効果がない」とダム事業が中断されているが、公共事業が無駄遣いと言われるのは地域を担う我々にとって非常に残念である。
- 多数決だけで左右されるべきものではない。関西広域連合が大都市中心に展開するなら賛意をあらわせない。このよう機会を通じて、流域の人たちにも配慮いただける社会づくりを広域連合にお願いしたい。
- 第2回研究会では、ため池の調節池としての活用が議論されており、私もそういう検討に入っている。大きなため池は防災の役割を果たし、農地の水については補償するということができると思っている。

(川口 島本町長)

- 本町は、桂川・木津川・宇治川が合流し淀川になる位置にある。京都府に接し、昔から水にゆかりが深く、住民の皆さんも水に対する思い入れが強い。
- 昔は堤防に迫るような水量があったが、今ではスーパー堤防が整備され、淀川の氾濫に対して安心感を持っている。淀川本川の川底が浅くなって心配していたが、国交省が浚渫計画を立ており、その部分の課題はクリアされる。ただ、近ごろの気象状況もあり完全に安心しているわけではない。
- 平成25年台風18号の際は、淀川水位は危険水位に達しず安心していましたが、桂川の水位が上昇した。当時、私どもの避難対策マニュアルでは桂川の氾濫を想定しておらず、慌てて隣接する大山崎町（京都府）と連絡を取り合ったがうまく情報共有ができなかった。今、情報共有できるよう非常事態の対応について協議を進めている。府県をまたいでの情報共有は、府県境に位置する市町村にとって大変重要な問題である。
- 一昨年の大雨で内水氾濫が起こり、床上浸水86戸、床下浸水649戸という大変な被害が生じたことから、雨水幹線への接続計画を前倒しし、土のうステ

ーションの設置や吸水性土のうの各戸配布を行った。

- 急峻な山が迫っており手入れも十分ではないため、一度大雨が降ると急激に水が流れ出し、フラットなところで滞留して水路から溢れる。山の整備にも水路整備にも莫大な費用がかかるので、少しずつ地域防災力を高めている。
- 内水氾濫時の避難勧告・避難指示の基準がなく担当者が困っている。市町村レベルで基準を定める必要があるが、お力添えをいただきたい。
- 私の小さい頃に比べると、川への距離感も随分遠くなった気がする。残念なことに水の危険性を知らない方も増えている。水害経験のない方に危険性を知っていただくためには、河川敷を整備し、水への距離感を近づけて、多くの方に川に親しむ機会を持っていただくことが大変重要である。
- 府境であるゆえの不利益を感じる場面がいろいろあるので、よろしくお願ひしたい。

(井戸 連合長)

- ◆本当に切実な実態を踏まえたお話を伺わせていただいた。
- ◆嘉田知事(当時)の案内で(丹生)ダムサイトまで見学させていただいた。道路工事がトンネル予定地で止まっていたが、「ダムが仮になくても、地域間の連絡を考えると別の評価もあり得るのではないか」と率直な感想を持った。地元の方々のご苦勞も踏まえながらどのような対応が望ましいのか、近畿地方整備局と地元の方々との話し合いの場の状況を見守らせていただきたい。我々としても、責任がある部分はきちんと対応しなければならないと思っている。水を琵琶湖からいただいている下流域の利水地域の立場からも、十分な検討させていただければと思っている。
- ◆平成25年台風18号の瀬田川洗堰全閉で下流域を守った水位上昇分の被害については、下流域もそれ相応の責任を果たすべきとのご意見も出てきた。国交省からの提案に対してどう対応するかというアプローチしかしてこなかったが、我々地域の問題として受けとめ、我々から国交省に提案をしていく、あるいは、琵琶湖・淀川の管理については、我々の提案に基づいて我々自身が管理するくらいの基本姿勢を持っていないといけない。広域的調整や責任分担など、研究会を通じて道筋を見きわめていきたいと考えている。大変高い目標であるが、目標に向かい議論を進めることが重要と思っている。高い目標を掲げた研究会なので、このように率直な意見交換をさせていただくことが非常に重要と思っている。国に対しても、積み上げた意見を尊重するよう迫りたいと思っているのでご理解をいただきたい。
- ◆台風18号の際も、淀川水系のダム群がぎりぎりまで踏ん張り下流部の大洪水を何とか阻止できたが、これだけの大雨が続いている状況を踏まえると、それだけで安全を確保できるのかという課題もある。上流部におけるある種の犠牲について全体としてどう対応すべきなのか、琵琶湖・淀川水系に住んでいるという一体的な認識に欠けていることが一番の問題点と思う。流域全体

- としての対策をきちんと打ち出す必要があり、広域連合でしか取り組めない課題であるので、調査・検討に入っているということをご理解いただきたい。
- ◆広域連合の意思決定のあり方については、連合委員会や連合議会は公開させていただき、共通理解を深めるようにさせていただいている。市町村代表の方の連合委員会への参加については、将来の課題として受けとめたい。
 - ◆木材市場の話だが、今兵庫県では、不良伐採材を木材チップ発電に回そうと、作業道整備と木材供給とドッキングした計画づくりを進めている。また、山の管理を徹底する必要があり、砂防ダムと治山ダムなどの物理的な土留めとあわせて山の管理をきちんとするため県民緑税を導入し、間伐を進めながら、傾斜が20度以上ある山については間伐材を利用した堰を造り土留めをしている。100mm/hを超える雨でも流木や土石流は発生しなかった。山の管理をしながら土留め対策を行うのは非常に効果があると実証されており、これらも計画的に進めていく必要があると思っている。
 - ◆「大都市だけが日本ではない」とのご指摘については、これは地方創生のテーマにもなっている。課題を上・中・下流全体として受けとめる必要があるからこそ、広域連合で議論させていただいている。
 - ◆内水氾濫の問題は、課題として認識しながらも十分に検討されていなかったのかもしれない。内水対策の運用基準やガイドラインをきちんと用意しておく必要がある。また、ガイドラインの中には「最後は覚悟しなければならない時もある」ということも入れておくことが非常に重要と感じている。
 - ◆兵庫県では、ため池の活用やダムの事前放流は我々も俎上に置き、順次協力いただこうとしている。田んぼダムや校庭貯水についても、総合治水条例をつくり協力してもらっている。流域ごとに流域管理計画をつくり流域管理をしていこうとしている。
 - ◆水との親水性が欠け、危険性の理解が深まっていないのご指摘は、まさしくその通り。ボランティアやボーイスカウトなどの協力を得ながら、体験教育をしていく必要がある。
 - ◆境界域の悩みは、府県が移っても状況は変わらない。積極的に情報共有するといったご提言に共感させていただいた。
 - ◆皆様方とこのような意見交換を重ね、研究会での検討状況を報告させていただきながら、進めさせていただきたい。

(三日月 委員)

- ◆水のつながりを通じて、治山・治水・利水・環境保全・地域振興について下流が上流を思うといった、「飲水思源」のための意見交換は極めて大事である。市長・町長が来ていただいている場に、できるだけ多くの連合委員が出席できる環境を整える努力をすべきと思う。
- ◆環境保全の観点からは、例えば、治山対策や下流都市圏域での上流部の木材活用など、関西広域連合の枠組みで検討してもいいのではないかと思う。

- ◆内水対策についても、広域連合で問題点を洗い出し、必要であれば国に法改正や基準制定を呼びかけていくことも必要ではないか。また、滋賀県では流域治水条例を制定し、「地先の安全度」を意識して、ながす・ためる・とどめる・そなえる対策を各地で進めているが、このような取り組みを関西広域連合全域で広げることも必要と思う。
- ◆ダムを含む案が有利ではないとして中止になるならば、公共事業中止・撤退に伴う後の地域振興をどうするのかについて、枠組み・法律・取り決めがあつてしかるべき。そういうことを国に提起していくことが必要で、この点もこの広域連合で議論できればと思う。
- ◆ご指摘のように、治水もエネルギーも基地も地方の犠牲と負担のもとにあることが多い。そのような認識を共有するのも広域連合の大切な意義と思うので、こういう意見交換を丁寧に積み重ねてまいりたい。

(京都府建設交通部 板屋 理事)

- ◆本日は京都府知事が急用で出席できず誠に申し訳ない。
- ◆京都府も、本川中流部、桂川上流部に位置しており、上流のご苦勞を踏まえた上で取り組みをさせていただいている。特に、丹生ダム・大戸川ダムは検証作業中であるが、水源地域の皆様の歴史的なさまざまな努力の積み重ね、取り組みに感謝し深く御礼申し上げたい。
- ◆京都府では、国が本川の改修に取り組む状況になった。支川についても他の地域に比べて安全度が低い状況なので、それらの安全度を上げることにしっかり取り組んでまいりたい。本川・支川のバランス、内水の取り扱いについては、地域の状況を踏まえ取り組みを進めなければならないと考えている。
- ◆このような機会を通じて、今後の整備のあり方や流域での対策について、上下流それぞれが情報共有しながら取り組んでいくことは重要と考えている。

(大阪府都市整備部 山田 河川室長)

- ◆本日は、委員の知事が出席できず、本当に申し訳ない。私からしっかりと本日の議論の内容を伝えさせていただく。
- ◆琵琶湖・淀川の治水対策に関しては長い経過がある。最近の雨の動向、災害の状況を踏まえ、上中下流のそれぞれの立場で、共有した認識を持って取り組むことは極めて重要と思う。
- ◆私どもも、安全・安心の向上は流域全体でバランスよく図られるべきとの認識を持っているので、関係者間の情報共有がスムーズに進むようできる限り検討・調整させていただきたい。

(以上)

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会（第4回）の概要について

1	開催日時	平成27年1月19日(月) 13:30～15:30
2	場 所	御所西 京都平安ホテル1階 「平安」
3	出席者	中川博次委員(座長)、中村正久委員(副座長)、石田裕子委員、角哲也委員、多々納裕一委員、津野洋委員、中川一委員、嘉田由紀子顧問
4	議 事	流域市町村からのご意見、治水・防災上の課題の取りまとめ

(1) 流域市町村からのご意見

- 平成26年10月実施の流域市町村への課題調査の結果、治水・利水・環境等を含む全体の論点、平成26年12月開催の連合委員と流域市町村長との意見交換会の概要について、本部事務局より説明がなされた。

(2) 治水・防災上の課題の取りまとめ

- 第1回～第3回までの研究会での議論や流域市町村からのご意見等を踏まえた、「琵琶湖・淀川流域の抱える治水・防災上の課題取りまとめ(案)」が、中川博次座長より提出され、研究会で取り扱うべき6つの重点課題が説明された。

(3) 審 議

- 「琵琶湖・淀川流域の抱える治水・防災上の課題取りまとめ(案)」について審議がなされた。課題1においてアウトカム指標となる安全度評価の必要性を追記すること、課題6において流域対策に関する意思決定の場づくりを課題に加えることなどの意見が出された。これらの意見を踏まえて、中川博次座長が修正を行うことが確認された。
- 流域各地の取組のベストプラクティス集を作成することが確認された。具体的な取りまとめ方法についても議論がなされ、利水・環境等の課題が整理された段階でサンプルを示すこととなった。また、「流域対策」等の定義を明確にし、研究会提言には用語集を追加すべきとの意見が出された。
- 研究会では、構成府県市の合意のうえ、今後、利水・環境等の治水・防災以外の課題を広く調査し、課題の相互関係について分析を行い、流域の抱える課題全体を改めて整理する。そのうえで、全体を俯瞰し、「流域対策のあり方」や「統合的流域管理の可能性」の検討を進めることが確認された。



流域の抱える治水・防災上の課題の取りまとめ（案）

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会

第1回～第3回までの研究会での審議内容を踏まえ、次年度以降、研究会において議論すべき治水・防災上の重点課題として、以下の6項目を挙げる。ただし、それぞれの項目は、利水や環境などの問題と密接に関連するので、それらの課題も抽出したうえで、統合的・総合的に流域管理のあり方について議論して行くこととする。

なお、研究会で紹介された流域対策に係る先進事例について、それぞれの成功要因を詳しく分析し、流域各地の特性に合わせて広く応用できるよう、ベストプラクティス集として取りまとめ、流域府県市で共有を図ることを提案する。

課題1 流域内の「(地先の)安全度」の差異をどのように解消すべきか。

琵琶湖・淀川水系の直轄管理河川における現況の治水安全度は、淀川 1/200(枚方地点)、宇治川 1/10(宇治地点)、桂川 1/5(羽束師地点)、木津川 1/20(加茂地点)となっている。これに対して、現行の淀川水系河川整備計画(平成21年3月)では、淀川 1/200、宇治川概ね 1/150、木津川 1/25、桂川 1/20が目標とされている。長期計画である淀川水系河川整備基本方針(平成19年8月)でも、淀川 1/200、宇治川 1/150、木津川 1/150、桂川 1/150が目標となっており、下流部と比べて中・上流部の治水安全度は低くなっている¹⁾。

一般に河川の計画規模は、河川の重要度を重視するとともに、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮して定められる²⁾。大阪都市部は三大都市圏の一つとして人口・資産が集中し、社会経済活動の中核であることから、ひとたび淀川本川が決壊すれば被害が甚大であるだけでなく、国家機能の麻痺にも繋がる。また、上流部の流下能力を向上させると、人為的に下流部への負荷を増加ことになるから、下流有堤部が安全となるよう上流部よりも下流部の治水安全度が高く設定されている³⁾。このような原則に基づき、河道改修や洪水調節施設の整備などが逐次推進されていくのが基本である。

また、支川や上流部は府県や政令市などに管理され、1/10対応を基本に地域特性に応じた計画規模で下流側から整備が進められている。流域6府県の整備率(1/10対応)は35.3～89.9%(平成22年度末)である。また、流域各地の下水道(雨水)は1/5～1/10対応を目標にしており、流域6府県の整備率は38.9～64.4%(平成17年度末)となっている⁴⁾。整備率は着実に向上しているが、現在の投資余力では、完了までにはさらに数十年～百年以上の期間を要することが想定される。

さらに、排水先河川の水位等に応じて、各地の内水排除施設や洪水調節施設の放流制限を実施することにより、流域各地で洪水を受け持ち、下流河道での堤防の決壊による甚大な被害を回避している。平成25年台風18号による出水では、淀川・宇治川・桂川・木津川の破堤には至らなかったが、内水排除施設の能力を超える洪水が生じ、沿川各地で内水被害が生じた。瀬田川洗堰でも41年ぶりに全閉操作が行われ、琵琶湖沿岸の浸水被害が拡大した(全閉操作による琵琶湖水位への影響は約10cmと推計)⁵⁾。

このように、河川・水路の整備途上あるいは整備後にも、それらの施設能力や地形形状などによって、浸水に対する各地の安全度（あるいはリスク）の差異は残り続ける。これらの差異をどのように解消・カバーしていくべきかについて、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

課題2 河川整備と流域・氾濫原対策との役割分担はいかにあるべきか。

気候変動の影響などにより、今後、外力の増大が予測されている。100年後の降水量は現在の約1.1～1.3倍、最大で1.5倍程度となり、全国82一級水系の調査結果から、現在200年確率と評価されている洪水は90～150年確率、150年確率洪水は22～100年確率、100年確率洪水は25～90年確率となると予想されている。中小河川においても同様の傾向にあると推定される。このように治水安全度は著しく低下し、浸水やはん濫の危険性が増すことが示唆されている⁶⁾。

このため、計画目標流量に対する河道改修や洪水調節施設等の整備を基本とする治水対策に加え、増大するリスクへの対応として流域・氾濫原における対策を行うことの重要性が高まっている。

流域対策のうち、土地利用規制や建築物の耐水化については、河川計画の一環としてなされる場合（例えば、土地利用一体型水防災事業によるもの）もあるが、施設能力を超える洪水や超過洪水への対策の一環として実施される場合（例えば、滋賀県流域治水条例によるもの）もある。また、河川・水路への流出を抑制する各種流域対策（例えば、貯留・浸透施設の整備、ため池の治水利用、森林・農地保全など）や、着実な避難行動を支援するソフト対策についても、総合的な治水対策として各地で取り組まれている⁷⁾。しかしながら、雨水貯留・浸透施設については、大規模な施設を除いて、河川計画で対象とする規模の洪水に対して有意な効果が得られないことなどから、河川計画に見込まれることは少ない。また、施設が私有財産である場合なども着実な運用が担保されないなどの課題もあり、その効果を河川計画に見込むことは難しい状況にある。一方、森林・農地の保水力については既に河川計画の中に見込まれており、それらが保全されることが前提となっている。

このような中であって、超過洪水や今後起こり得る最大級の洪水（可能最大洪水）に対して、河川整備と流域・氾濫原対策、あるいはハード対策とソフト対策の役割分担はいかにあるべきかについて、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

課題3 治水施設の持続可能な維持管理をいかに実現すべきか。

河川整備の進展に伴い、維持管理の対象となる施設や範囲が拡大している。また、堤防・護岸を除く河川管理施設は直轄管理で約10,000施設、都道府県・政令市管理で約20,000施設あり、その4割以上が更新時期となる設置40年以上経過している（2012年時点）。さらに20年後（2031年）には全施設の80%が設置40年を超えることから、維持管理にかかるコストの増大が見込まれる⁸⁾。さらに、今後の出水頻度の増加を考えれば、既存施設の安全性を維持・向上させることは不可欠の課題である。

一方で、流域自治体では厳しい財政状況が続いており、河川・水路の維持管理に対して十分な予算措置を施すことが難しい状況になりつつあり、また、人員不足等の問

題もあって、現在と同レベルの維持管理を続けることは困難になっていくと予想される。また、ライフスタイルの変化や河川愛護団体などの高齢化などにより、地域住民が主体となった維持管理活動も低調になってきている。さらに、堤外民地の整理が進んでいない河川も散見され、河川管理者による樹木伐採などの維持管理の遅れにつながっている。

このような中であって、河川・水路など治水施設の持続可能な維持管理をいかに実現すべきかについて、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

課題4 流域対策としての森林管理・土砂管理はいかにあるべきか。

森林整備や砂防施設の整備により山腹の表層崩壊は減少してきているが、流域6府県内の土砂災害危険箇所は63,000を超えており、土砂災害は毎年のように生じている⁹⁾。平成25年台風18号時でも流域各地で土砂災害が生じ、滋賀県栗東市で山崩れにより家屋が倒壊して人命が失われた¹⁰⁾。このような状況にあって、平成26年8月豪雨による広島市北部での土砂災害等を踏まえ、土砂災害警戒区域等の指定を促進するため、府県の基礎調査の結果の公表義務などが課されるようになった¹¹⁾。他方で、局所的集中豪雨の増加も相まって、深層崩壊の頻度が増大することが懸念される。森林整備や砂防施設は深層崩壊に対して必ずしも有効な手立てと言えず、深層崩壊に対する対応が一層の課題となる¹²⁾。

また、洪水時に流出した流木が支障となり氾濫を助長する例が数多く見られる。実際に、平成25年台風18号では、日吉ダム等に大量の流木が捕捉されている¹³⁾。「放置間伐材が増加し危険性が高まっている」との指摘がある一方で、「流出する樹木の割合は天然林・人工林とで有意な差は見られない」、あるいは「崩壊地もないのに放置間伐材が流出してくる例はほとんどない」との指摘もある¹²⁾。

加えて、上流域での治山事業・砂防事業や河川の横断構造物などの影響により、土砂供給が減少して河岸侵食・河床低下が生じている箇所もあり、河道管理上の問題となっている。逆に、治水目的で河積を拡大したり河床勾配を緩和したりした結果として、掃流力が低下し、河道内に土砂が堆積しやすい状況となり、河道内の陸域化・樹林化が助長されている場合もある。さらに、琵琶湖沿岸では、河川からの土砂供給の減少が湖岸侵食(浜崖)の一因となっている¹⁴⁾。

このような中であって、流域対策としての森林管理・土砂管理はいかにあるべきかについて、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

課題5 施設能力を超える外力、または超過外力が発生した場合の適切な対応をどのように実現していくか。

平成25年台風18号では、琵琶湖・淀川流域のダム群を始めとした治水施設が効果を発揮し、本川破堤による大規模な氾濫は回避された。しかしながら、気候変動等の影響により、施設能力を超える外力の発生が頻発化が予想される中、同時多発的・広域的に発生する浸水に対して、どのようにして流域自治体がリスク情報を共有し、連携・連動した対応を実現していくべきかについて、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

また、大型台風だけではなく、局所的集中豪雨も増加傾向にあり、中小河川や下水道(雨水)などの施設能力を超える洪水が数多く発生し、都市部でも浸水被害が頻発している。これらに対して、観測技術や解析技術の発展に伴い、最近では、従前の水文観測情報や降雨・洪水予測などに加えて、XバンドMPレーダーによる雨量情報、浸水想定区域図に示される家屋倒壊危険ゾーン¹⁵⁾や内水ハザードマップなど、利用可能な情報が増えてきている。状況に応じてこれらの情報を効果的に活用していくことが望まれるが、自治体防災部局の人員・経験不足なども相まって、高度化・多様化・複雑化した情報を十分に活用することが難しくなっている。そのため、さまざまな情報をどのように活用し、状況に応じた適切な対応を取っていくかについても、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

課題6 長期的な視点での流域管理における行政プロセスはいかにあるべきか。

高度経済成長時代を支えた既存の流域管理システムも、今後見込まれる気候変動や少子高齢化・人口減少などの時代の変化に適応させていかなければ、その維持が困難になってくる可能性がある。そのようなことから、50年後100年後の琵琶湖・淀川流域の姿を描きながら、流域の変化に応じて柔軟かつ機動的に行政プロセス(政策形成・実施プロセスなど)を変化させていく必要性が指摘されている。一方で、河川整備基本方針のような長期的な施設整備計画など、国家百年の計とも言われる治水に対して、どこまで柔軟性・機動性を求めるのかについても議論が必要である。

このような指摘を踏まえ、財源や人的資源等の制約がある中で、長期的な流域の変化を考慮した流域管理を実施するための行政プロセスはいかにあるべきかについて、重点課題として今後検討を進めることが望まれる。

平成 27 年 1 月 22 日
本 部 事 務 局

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会の検討状況及び今後の進め方について（案）

I 研究会の検討状況等

1 これまでの検討状況

- 研究会設置の契機となった平成 25 年 9 月台風 18 号洪水を始め、琵琶湖・淀川の水害の歴史、流域の変遷を説明するとともに、近畿地方整備局、三重県・奈良県も含めた流域府県及び流域の政令市における取組等を、研究会において説明
- 流域市町村が抱えるさまざまな課題を整理するため、流域市町村へのアンケート調査や流域市町村長との意見交換会を実施し、その論点を研究会において説明
- これらを踏まえ、琵琶湖・淀川流域の抱える治水・防災上の課題の取りまとめを行うとともに、今後の研究会の検討の方向性を審議

【参考資料】 ・第 4 回研究会 概要：別紙 1 (p3)

2 琵琶湖・淀川流域の抱える治水・防災上の課題（課題の取りまとめ(案)：別紙 2 (p4)

研究会における審議内容を踏まえ、今後、研究会において議論すべき治水・防災上の重点課題(案)として、以下の 6 項目を挙げた。

- 課題 1 流域内の安全度の差異
- 課題 2 河川整備と流域・氾濫原対策との役割分担
- 課題 3 治水施設の持続可能な維持管理
- 課題 4 流域対策としての森林管理・土砂管理のあり方
- 課題 5 施設能力を超える外力、または超過外力が発生した場合の適切な対応方策
- 課題 6 長期的な視点での流域管理における行政プロセスのあり方

II 研究会の今後の進め方

1 検討の進め方

(1) 利水・環境等の課題を抽出・整理する

・流域対策を考える上では、治水・防災の観点からだけでなく、利水や環境面等でもそれぞれ大きな課題を抱えており、それらも含めて解決していくことが必要である。(中村副座長、石田委員、角委員ほか)

(2) 各課題の相互関係を分析し、全体課題を取りまとめる

・治水・防災の問題は、利水、環境などと密接に関連し、利水・環境などへの影響も同時に考慮する必要があるため、各課題の相互関係を分析した上で、全体課題を取りまとめることが必要である。(中川博次座長、中村副座長ほか)

(3) ベストプラクティス集を取りまとめる

・研究会で紹介された流域対策に係る先進事例について、それぞれの成功要因を詳しく分析し、流域各地の特性に合わせて広く応用できるよう、ベストプラクティス集として取りまとめ、流域府県市で共有を図ることが必要である。(角委員、津野委員ほか)

(4) 流域対策のあり方、統合的流域管理の可能性を検討する

・効率的・効果的な流域対策のあり方を検討するため、多様な行政分野や流域の各地域、過去から未来までの時間、多様な主体の役割、変化する自然現象などを統合的に考え、流域を管理する方策を検討することが必要である。(中村副座長、津野委員ほか)

2 研究会提言の取りまとめに当たって

研究会提言を取りまとめるに当たり、関西広域連合が設置する研究会の意義を踏まえ、次の視点により検討する。

(1) 全体を俯瞰し、広域的に検討する

- ・「地先の安全度」のような統一的な物差しができれば、流域内の各対策によって、地先の安全度レベルでどのような効果が得られるのか、琵琶湖・淀川全体を通じて評価することができる。(多々納委員)
- ・琵琶湖・淀川水系で考えると、琵琶湖が下流淀川全体に及ぼす影響は決定的である。下流は好きに水を使うだけでなく、琵琶湖の保全・再生に役立てる何かがあるわけで、広域連合に参加する各自自治体がそれに向かって結束する、という認識が必要。(中川博次座長)
- ・各府県が出てきていることを考えると、ここでは府県を跨いだ課題を議論するのであって、そこに内在する問題を流域の次元できちんと出さないといけない。(多々納委員)

(2) 流域の将来を見据え、長期的な視点で検討する

- ・単に、治水・防災と言った問題だけでなく、流域の将来を見据え、長期的な目標、課題についても議論しようとの提案に沿って研究会を前進させていきたい。(中川博次座長)
- ・今後、人口減少が進み税収も下がる中で、治水整備に係る財政事情は益々苦しくなると予想されるので、この研究会では、目先の水害を防ぐということだけではなく、50年後100年後といった長期的な視点から議論したい。(石田委員)
- ・50年100年先の琵琶湖・淀川流域を考えて、関西広域連合という新しい枠組みがどのような布石を打っていくのか、議論があってよい。(中村副座長)

(3) 多様な行政分野を横断的に検討する

- ・地方自治体では、都市行政・建築行政・河川行政など、一体的にそれぞれ特色を出しながら行っていけることにメリットがある。縦割り撤廃は国ではなかなかできないが、そういう点で本当に力になるのは府県だと思う。(中川博次座長)
- ・ため池の利用・間伐材に対する手当など治水に密接に絡んでくるものにどう取り組むか、それから、治水・防災の担い手が高齢化しているという点も、省庁横断的な話で、ひとつの省庁なり自治体ではなかなかできなかった。(角委員)

3 スケジュール(予定)

(1) 利水・環境等の課題の整理【第二段階】

第5回	主として「利水」に係る課題の抽出・整理	平成27年3月
第6回	主として「環境」に係る課題の抽出・整理	平成27年6月
第7回	各課題の相互関係の分析	平成27年8月
第8回	全体課題の取りまとめ(治水・利水・環境等)	平成27年10月

(2) 広域的な流域管理シンポジウム(仮称)の開催 平成27年10月

琵琶湖・淀川流域が抱える治水・防災、利水、環境など、トレードオフ関係にある様々な課題について情報共有を図るとともに、統合的な流域管理の可能性を検討するため、「広域的な流域管理シンポジウム」(仮称)を開催し、広域的な流域管理のあり方について議論を深める。

(3) 琵琶湖・淀川流域対策に係る市町村との意見交換会の開催 平成27年12月

(4) 流域対策のあり方、統合的流域管理の可能性の検討【第三段階】

第9回	総合的な視点での課題解決方策の検討	平成28年1月
第10回	研究会提言 中間取りまとめ	平成28年3月
第11回	研究会提言 取りまとめ	平成28年5月