

淀川水系流域委員会 第2回治水部会（2003.3.27開催）結果概要

03.04.07 庶務作成

開催日時：2003年3月27日（木） 12：30～14：35

場 所：国立京都国際会館 2階 Room B-1

参加者数：委員11名、他部会委員1名、河川管理者16名、一般傍聴者80名

1 決定事項 特になし

2 審議の概要

淀川水系河川整備計画策定に向けての説明資料（第1稿）に関する意見交換資料2-1「説明資料（第1稿）検討の論点について」をもとに、提言に記された新たな理念を河川管理者がどう評価しているか等について、委員と河川管理者の議論を中心に進められた。

主に下記事項について意見交換が行われ、「理念については委員会と河川管理者はほぼ同じ考えに立っている」との認識となった。

意見交換の内容については、「4.主な意見」を参照

審議の進め方等について部会長から下記発言があった。

- ・ダムについては、どのような方法、位置づけで審議するかを検討した上で行いたい。
- ・次回の部会は、議論の内容や進め方をあらかじめ決めて行いたい。河川管理者にも事前に伝えて、準備頂きたい。
- ・会議資料について、議論しやすい資料構成にできるよう、庶務と相談する

一般傍聴者からの意見聴取

一般傍聴者からの発言はなかった。

3 今後の予定

- ・第3回治水部会は4月10日（木）9：30～12：30、第4回治水部会は4月14日（月）9：30～12：30に開催する。

4 主な意見

a. 「超過洪水を考慮した治水」をどう評価するか

河川管理者からの説明

- ・どのような大洪水に対しても、壊滅的な被害を回避することを目標としている。具体的には、破堤による壊滅的な被害の回避を最優先事項としている。これは提言に記されている治水の理念と同じだと考えている。
- ・従来の考え方から変わった点としては、従来は例えば200年に一度の降雨を目標にして堤

防の嵩上げやダム建設などで対応してきたが、現状として堤防は脆弱であり、大規模な降雨によって破堤し、甚大な被害が出る可能性がある。よって、提言では「超過洪水」という言葉が使われているが、我々としては目標を決めるのではない考え方で、現在ある堤防の補強を最優先事項としている。

主な意見交換

< 壊滅的な被害の回避について >

- ・治水安全度は下げずに壊滅的被害を避ける、そのための一番の基本が破堤ではないか、という論理だと思う。この点に関しては、委員会と河川管理者とで共通の認識を持っていると理解している。一般には、破堤による壊滅的被害の回避が優先されて治水安全度の向上が軽視されていると誤解されている面がある。（部会長）
- ・堤防について、区間ごとにどの程度の降雨規模で破堤する危険性があるのか、それに対してどのような優先順位でどんな整備が実施されるのかが説明されなければ、不安が増すだけに感じる。

破堤の危険性を区間ごとに整理した資料は、第3回委員会にて提出している。また、具体的な整備内容シート（第1稿）では堤防補強などの実施事業と対象区間を示しているが、そのなかのさらに細かい工事内容や区間までは示していない。（河川管理者）

< 流域対応 >

- ・河川審議会答申や流域委員会の提言に記されているように、洪水に対しては、堤外地（河川側）、堤内地（都市側）での対応の両方が関係してくる。堤内地に対して流域としてどのような治水を行うか、河川整備計画にはどの程度盛り込まれる見通しか。

河川管理者だけでは出来ないことが多いため、説明資料（第1稿）では被害ポテンシャル低減対策として協議会を設置して関係自治体、機関等と連携していくことを考えている。特に避難誘導に関しては、淀川下流部には地下街が多いため、ソフト、ハード一体となった対策が必要である。（河川管理者）

流域対応については、従来から総合治水で対応しようとして出来なかった。何故できないか、ということ踏まえて記述頂きたい。

- ・委員会では、堤内地側のソフト対策が重要であると時間をかけて議論し提言したが、説明資料（第1稿）は十分とは言えない内容であり不満を感じている。
- ・地方公共団体や関係各省などとの連携については、1977年の河川審議会の答申以降、繰り返し述べられていることだが、現在、全国的に見てそのような連携体制で取り組んでいる事例があるのか。説明資料のなかに「洪水被害ポテンシャル低減方策協議会」（仮称）の設置が記されているが、これはどのように位置づけておられるのか。

「洪水被害ポテンシャル低減方策協議会」では土地利用誘導も含めた検討を想定しているが、協議会の枠組みでここまで含めているのは無いのではないのか。

この協議会で様々な問題が出て来た場合には、一体なぜ連携できないのか、誰がどういう理由で連携を拒んでいるのかを広く一般に公開する。連携しようとして努力し、問題についても公開することで連携を進めたい。（河川管理者）

< 応急的堤防強化 >

- ・具体的な整備内容シート（第1稿）では、応急的堤防強化対策が多くの河川に記されており、巨額の事業費を投じても応急的な堤防強化しかできないのか、とショックだった。一般の方がこの内容を見たら、「もっと他に方法があるのでは」という議論になるのでは。

破堤しない堤防はスーパー堤防以外では不可能であり、現在ある堤防を強化したとしても、すぐに破堤しない堤防ができるわけではないという意味を込めて、「応急的堤防強化」という言葉を使っている。具体的な整備内容シート（第1稿）には、今できる対策を示しているが、今後も技術開発を進める必要があると考えている。

（河川管理者）

これまでの、堤内地を守るためにより高い堤防をつくってきた考え方をやめて、理念転換しようと言っているが応急的な強化に頼らざるを得ないところがジレンマである。

応急的堤防強化については、堤防直下に人家が連たんしているところは、破堤した際に家が壊れるため無条件で対象区域とした。また、人家が無くても東海豪雨並の500mmの降雨でも危ないところは対象とした。このような考えで具体的な整備内容シートの内容となっている。今後、より細かな整備の優先順位を示していきたいと考えている。また、堤内地でのソフト対策や被害ポテンシャル低減対策を行うことで堤防強化の必要が無くなる区間があるかもしれないが、今回はそこまでの結論を出せていない。（河川管理者）

「応急的堤防」という言葉は「スーパー堤防」に対する言葉であり、すぐに壊れるものではなく、数年で工事をし直すものでもないと理解した。（部会長）

具体的な整備内容シート（第1稿）には、整備内容が羅列されているだけで背景となる考え方が記されていない。先ほどの説明のような考え方が分かるよう記述すべきでは。

< 直轄河川以外の河川について >

- ・各府県が管理している河川についても、「破堤による壊滅的被害の回避を優先する」という理念によって整備が行われるのか。
- ・委員会は直轄河川だけを考慮して提言したのではないので、各府県が管理している河川についても、提言の内容を尊重して河川管理が行われるべきだと考えている。

今回の整備計画は、府県の管理者も読んで頂いていると思っている。（河川管理者）

b. 「自然環境を考慮した治水」をどう評価するか

河川管理者の説明

- ・河川管理者としては、河川環境の修復を「目的」として、河川整備計画をつくりたいと考えている。
- ・例えば、説明資料（第1稿）の「河川環境」では、「5.2.8 生物の生育環境に配慮した工事の施工」の中に記している。これに従って、「治水・防災」の項目で記されている、堤防補強やスーパー堤防を整備する際にも、河川環境の修復を考慮して行うこととしている。

主な意見

- ・自然環境を回復する手法は十分に確立されておらず、開発途上にある。説明資料（第1稿）には、「自然環境を回復する手法の検討」という項目が入っていないため、既存の手法だけで対応するとしか理解できないところが気になる。

説明資料（第1稿）には、現在可能な手法を提示しているが、これで十分とは思っていない。新しい技術の開発も当然行う必要があると考えている。（河川管理者）

- ・洪水時の攪乱機能をどのように維持していくかについても検討する必要がある。攪乱については、河川の横断方向の形状など物理的な問題についても考慮する必要がある。

洪水時の攪乱機能の重要性については十分に認識しており、「水量」の項目では、既存のダム・堰の運用の改善についての検討を記している。また、河川形状に関しても、「河川形状」の項目に取り組み内容を記している。（河川管理者）

- ・自然環境のために水や土砂の連続性を許容することによって、激しい水位変動による局所的な洗掘の発生など、治水上の安全度が低下する可能性がある。これまでの安全度の考え方に加えて、変動への配慮が必要になってくると思うが、どのようにお考えか。

土砂の流れについては、ダム等で殆ど遮断されている状態を少しでも回復しようとしている。しかし、大雨の時にダムを素通りして流れるのは治水とのバランス上問題があるだろう。また、横断方向の連続性の修復に際しては、高水敷の切り下げで堤防が危なくなるのであれば、補強策を考える必要があるだろう。（河川管理者）

- ・自然環境の保全は人間が非常に長い時間に渡り生存していくために、必要だと考えている。そういう意味では、人間の生存を脅かす程度までの問題が生じているのであれば、治水上少し問題があったとしても、自然環境の回復を行うとともに治水の問題も解決する方法を考えるべきだ。人間の生存に大きく関係するという意味で、自然環境の保全も治水や利水と同じ問題である。そのことを再度理念として強調頂きたい。

- ・提言では「自然環境を考慮した治水」を理念の一つとして挙げており、説明資料（第1稿）の「治水・防災」においても考え方を記してほしい。自然環境の保全・回復を目指した場合、治水安全度に影響する場合もあり、その際の治水としての考え方を記す必要がある。

従来の河川整備では、治水と環境をバラバラに考えてきた。今後は、各河川の各箇所環境、治水、利水で総合的に最適となるよう考えることを基本としたい。この考えで、説明資料（第1稿）には、「原則として、堤防強化を行う箇所において、併せて河川管理者形状の修復を実施」（5.2.1）と表現している。（河川管理者）

これまでの河川整備は、治水に支障の及ばない範囲で環境に配慮するという考え方であったと思う。今後は、環境と治水を同等に考慮していかなければならない。（部会長）

- ・説明資料（第1稿）について我々は、河川環境の回復が治水や利水に非常に大きく影響を与えることはないだろうと思って記述したところがある。典型的なものとして、琵琶湖の水位操作について、環境面からは夏季の水位をもう少し高くという話が出ているが、治水面から考えれば、治水安全度を低下させることを今すぐには出来ない、と考えている。このあたりのスタンス等について、ご意見があればお願いしたい。（河川管理者）

一般論としては、人間が長く生存するための自然環境として回復可能かどうかを予防

的な立場から考えて、絶対にこれは困るという事象については、治水に多少影響があったとしても自然環境の回復策を考えなくては、河川環境の保全が目的に加わった新しい河川法に反すると言いたい。あとは、個々に具体的に考えなければならない。

琵琶湖の水位操作に関しては、平成4年の操作規則変更以前には致命的な影響はなかったことを考えれば、試験運用を含めて調査を行えば、環境と治水の妥協点が見つかるのではないかと考えている。

水位管理については、水位管理WGを通じて、現在の水位操作の問題点も十分認識している。また、我々が現在の水位操作を変更する際にどんな心配があるか、ある程度理解頂いていると思っている。整備計画の中で「検討」としているものについて、時間がかかるかもしれないが、現在の問題を解決するつもりで取り組みたい。(河川管理者)

c. 「地域特性に応じた治水安全度の確保」をどう評価するか

河川管理者の説明

破堤による壊滅的な被害の回避を大方針として、現在ある堤防の補強を最優先で考えている。一方で、浸水被害が発生する可能性の高い地域については、浸水被害の軽減対策も同時に進めることを方針として、以下の3点の対策について考えを示している。

1. 狭窄部上流の浸水被害対策
2. 琵琶湖沿岸の浸水被害対策
3. 無堤地区(一部の区間を残して工事が完了している場合)

主な意見

< 浸水被害の軽減について >

- ・ 治水対策として、破堤による壊滅的な被害の回避と同時に、浸水被害に対する治水安全度も高めていかなければならない。地域特性に応じた治水安全度の確保にあたっては目標を設定することが重要ではないか。目標を記さないと、壊滅的な被害だけを防止するという印象を与える。考えを分けて、定量的に目標を持てるところは目標を記すべき。

狭窄部上流など浸水頻度の高いところは、「河川ごとの既往最大規模の降雨」を一つの目標として浸水対策を行うこととしており、必要な場所では浸水被害の軽減を同時に行いたい。(河川管理者)

琵琶湖周辺に関しては、既往最大規模の降雨に対して被害をゼロにすることは、今回の整備計画の中でも不可能である。下流の宇治川の改修との関係で上限を決めざるを得ない状況である。(河川管理者)

壊滅的な被害の回避と地域特性に応じた治水安全度の向上とを矛盾せずに進める考え方が基本である、ということを明確に記すべき。

これまでのように一律に目標を定めるのではなく、地域毎、区間ごとに地元の意見も考慮しながら何らかの目標を定めて治水安全度を上げていく、と理解した。(部会長)

< 今後の進め方について >

- ・河川管理者の説明は、提言の趣旨と一致しており、賛成できる。今後は、より具体的な内容を提示して頂きたい。特に地域特性に応じた水害の防止策については、現在の手法で実現可能かはっきりしていないので、明確にして頂きたい。

説明資料や整備内容シート（第1稿）には具体的に記しているつもりだが、分かりやすいよう工夫したい。（河川管理者）

以上

説明および発言内容は、随時変更する可能性があります。議事内容の詳細については、「議事録」をご覧ください。最新の結果概要および議事録はホームページに掲載しております。