

淀川水系流域委員会 第17回淀川部会

議事録 (確定版)

日 時：平成14年7月31日(水) 13:30~16:45

場 所：大阪会館Aホール

庶務 (三菱総合研究所 新田)

それでは、定刻となりましたので、これより淀川水系流域委員会第 17 回淀川部会を開催します。司会進行は庶務を担当しております三菱総合研究所の新田です。どうぞよろしくお願い申し上げます。

審議に入る前に、資料の確認をさせて頂きたいと思います。事前に送付された資料もありますが、本日は、皆さまのお手元の方に資料全て一式そろえております。

「議事次第」「発言にあたってのお願い」、資料 1-1「委員会および他部会の状況」、資料 1-2「淀川水系流域シンポジウム結果報告」、資料 1-3「今後の流域委員会の進め方について」、資料 1-4「淀川水系の浸水想定区域図の指定・公表について」、資料 2-1「今後の淀川部会の進め方について」、資料 2-2「7 月～12 月の委員会、部会、運営会議の日程について」、資料 3「木津川筋の治水の考え方について」、この資料は委員の方々のみカラーコピーとなっております。カラーをご覧になりたい方は受付でご覧頂きたいと思います。資料 4「淀川部会における現地対話集会(案)」。こちらは 8 月末から 9 月の中旬にかけて予定されております現地対話集会の案です。資料 5「流域委員会の運営に関するお知らせ」、参考資料 1「淀川部会中間とりまとめに関する委員と河川管理者との意見交換の概要」、参考資料 2-1「委員および一般からのご意見」、参考資料 2-2「一般からの中間とりまとめへのご意見」です。

前回の部会から今回の部会までに、一般の方々から委員会の方に寄せられましたご意見について、ご報告させて頂きます。参考資料 2-1「委員および一般からのご意見」をご覧ください。6 月 21 日から 7 月 28 日の間に、全部で 25 件の一般からのご意見が寄せられております。1 つ 1 つ詳しくご説明するのは割愛させて頂きますが、この間には、主にシンポジウムに関するご意見と、それから、スポーツ団体等から、河川敷のグラウンドの使用に関する要望等のご意見が寄せられております。

また、現在、中間とりまとめについてのご意見を募集中です。締め切りは 7 月 31 日となっておりますが、7 月 26 日までに寄せられました一般からの中間とりまとめに関する意見を、皆さまのお手元にお出ししております。淀川部会につきましては、本日の提供の資料で合計 18 件にわたる淀川部会への中間とりまとめに対するご意見を承っております。本日の 10 時の時点で、今 50 件と申し上げておりますが、これにさらに 35 件追加で頂いております。また、締め切りを過ぎても意見を出したいという自治体の方が何件かありますので、件数につきましては、少し増える予定です。

本日は一般傍聴の方々にも発言の時間を設けさせて頂く予定になっております。審議中の発言はご遠慮頂いておりますので、ご協力のほどよろしくお願い申し上げます。発言の際には、「発言にあたってのお願い」をよくご覧頂きまして、簡潔にお願いいたします。それから、議事録を作成する関係で、委員の方々、河川管理者の方々にも、最初に名前を必ずおっしゃって頂いてから、発言をして頂くようお願いいたします。また、必ずマイクを通してご発言をお願いしたいと思います。

本日は 16 時半を終了の予定としておりますので、ご協力のほどよろしくお願い申し上げます。それでは、審議に移りたいと思いますので、榊屋部会長代理よろしくお願い申し上げます。

榊屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

では、只今から第 17 回の淀川部会を始めたいと思います。

これまでに、河川管理者との意見交換が終わり、一段落ついたわけです。後で庶務からも説明がありますが、これから最終的なとりまとめに向けて、10 月末くらいを目標にしたスケジュールが決まりつつあります。

では、委員会とワーキンググループの報告について、庶務から説明をお願いします。

庶務 (三菱総合研究所 新田)

[省略：資料 1 - 1 の説明]

榊屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

ありがとうございました。

今本委員、水需要の方のリーダーをやっておられるので、補足をお願いします。

今本委員 (委員会・淀川部会)

水需要のワーキンググループにつきましては、只今のご説明通りです。第 1 回、第 2 回を終えました。これまでは、実態の把握という勉強会的要素でした。ワーキンググループとしての意見のとりまとめは、昨日の委員会ではかなり急がれているようでしたので、8 月中にあと 2 回くらいは開催せねばならないと思っております。

それから、水質についての検討がなおざりにされているのではないかと、昨日の委員会で話が出て、水質についての検討も水需要管理ワーキングの中で行ってはどうかということになっております。そのため、宗宮委員に水需要管理ワーキングに入って頂いて、水質についても検討する予定です。

榊屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

水位管理ワーキンググループは私がリーダーをしています。大きな問題点としては、琵琶湖そのものの水位管理と、淀川、木津川、桂川の水位が生態系にどのような影響を及ぼすかというようなことが主なテーマになっています。

琵琶湖に関しては、水位管理規則を平成 4 年から変更し、かなり生物に影響が出たということがあります。必ずしも水位だけではなく、他にもいろいろな要素が絡んでいるのですが、水位管理も非常に大きな要因となっています。これからどうするか、議論していかなければいけないと思います。

それから、川の水位、例えば、高水敷が冠水せずに魚が産卵しないということに関しては、瀬田川の洗堰の水位操作そのものが関係してくると思われれます。今は「6 月 15 日に琵琶湖の水位 - 20cm」を目指して、なだらかに変化させていますが、それをもっとステップ状に変化させればどんな影響があるかを検討したらどうかと考えております。

まだまだ川の問題について、いろいろ勉強をしなければいけないことが残っているわけ

です。8月5日には紀平委員にお越し頂き、河川の水位管理が生物に及ぼす影響等について、現状把握をしたいと考えております。

以上が、水需要管理のワーキンググループと水位管理のワーキンググループの話ですが、その他にも、ダムや一般意見聴取・反映方法についてのワーキンググループをつくらうという話が出ております。庶務から説明してもらえますか。

庶務（三菱総合研究所 新田）

昨日の第13回委員会で、今後、一般意見聴取・反映方法についての提言をとりまとめる必要があるということで、その検討のためのワーキングをつくることが確認されております。

また、ダムの問題につきましても、琵琶湖部会の方からダムのワーキングをつくってはどうかというご提言もあり、ダムの問題について検討するワーキンググループを設置することも確認されております。なお、メンバーにつきましては、各部会からの推薦をもとに、運営会議で検討するという形になっておりまして、その推薦作業が今後行われる予定になっております。

榊屋部会長代理（委員会・淀川部会）

ありがとうございます。何かご意見、質問はありませんか。

河川管理者（近畿地方整備局 河川調査官 村井）

資料1-3の5ページに「水需要の予測検討」「フルプラン」に関する水資源局のスケジュールが入っておりますが、これは「推測」として我々が書かせて頂いている「予定」ということをお含みおき頂ければと思います。

川上委員（委員会・淀川部会）

昨日の第13回委員会で9月12日の第14回委員会で最終提言の素案を出そうということが、ほぼ決まると受け取っております。9月12日に素案をつくるということになりますと、それまでのスケジュールが大変厳しくなってくるわけです。ワーキングの回数も増えるでしょうし、また委員会が追加で開催されることもあり得ると思いますので、その点をつけ加えさせていただきます。

榊屋部会長代理（委員会・淀川部会）

ありがとうございました。

では、次に進めたいと思います。

資料1-4「淀川水系の浸水想定区域図の指定・公表について」。近畿地方整備局の方から情報提供があります。

河川管理者（近畿地方整備局 河川調査官 村井）

資料 1 - 4 として配布させて頂きましたのは、先般、私どもの方が 6 月の段階で発表させて頂きました浸水想定区域です。東海豪雨といった未曾有の降雨の場合に、破堤、氾濫等で浸水の危険があるところをシミュレーションしたものを、一般に公表しているということです。もちろん、一度に全部が浸水するというような話ではありませんが、こういった区域で浸水の危険性があるということ、一般の方々にも情報提供させて頂いております。

榊屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

ありがとうございました。

それでは次に進めたいと思います。次は、今後の淀川部会の進め方ということで、資料 2 - 1、資料 2 - 2 が出ております。庶務から説明してください。

庶務 (三菱総合研究所 新田)

[省略：資料 2 - 1、資料 2 - 2 の説明]

榊屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

ありがとうございました。

主な事項としては、現地対話集会を 8 月 28 日、9 月 7 日、9 月 20 日に行うことになるわけです。現地対話集会の中身につきましては、後ほど議論したいと思います。

それから、9 月下旬に淀川部会をもう 1 回開かなければいけないのですが、それにつきましても、後で皆さま方のご都合をお聞きして、日程を決めたいと思っております。

次は、河川管理者の方から、資料 3「木津川筋の治水の考え方について」について説明して頂き、その後、意見交換をしたいと思います。よろしく申し上げます。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

[河川管理者からの説明要旨：木津川筋の治水の考え方]

中間とりまとめの共通認識

- ・ 壊滅的被害の回避を最優先 破堤回避対策の実施が必要
- ・ 浸水頻度の軽減 浸水頻度の高い場所には被害の軽減対策が必要
- ・ 上下流のバランス 上流部の狭窄部を開削するのは避けるべきだが、
下流部の流下能力や破堤対策を考慮した上で、トンネル等の対策は考えられる。
- ・ 壊滅的な被害の防止を優先するために、破堤回避対策 (堤防強化) の実施が必要となるが、完成までには膨大な時間とコストがかかる。一方で、越水による浸水被害の頻度の高い地域では、浸水の軽減対策も実施していく必要がある。

破堤被害と越水被害の比較 (木津川上流部 上野盆地)

昭和 28 年 9 月洪水のデータをもとに、上野盆地付近の破堤による被害と、越水による浸水被害の想定を行った結果、次のようになった。

- ・破堤を想定した被害（堤防強化前）の想定は、[浸水面積 184ha 最大浸水深 約 3.5m 指定水位から浸水発生まで 20 分間] となった。
- ・越水を想定した被害（堤防強化後 + 遊水地完成）の想定は、[浸水面積 170ha 最大浸水深 約 3.0m 指定水位から浸水発生まで 60 分間] となった。
- ・結果として、破堤による被害と越水による被害の差は、[最大浸水深の軽減（3.5m 3.0m）、指定水位から浸水発生までの時間の増加（20 分間 60 分間）] となった。

2つの考え方：優先すべきは破堤対策か、浸水対策か？

この委員会では、高い堤防が一気に破堤して発生する被害を「壊滅的被害」としてきた。これに対して、河川管理者の中で2つの考え方がある。

A：上野盆地の浸水被害想定を見る限り、堤防強化後の越水被害も十分に「壊滅的被害」である。よって、堤防強化による壊滅的被害の回避と同列に、浸水被害を軽減する対策（河川改修やダム）も実施していくべきではないか。

B：下流部において、破堤による「壊滅的被害」を受ける危険性の高いところがたくさんある。まずは下流部の破堤対策を優先すべきではないか。

以上

榊屋部会長代理（委員会・淀川部会）
では、意見交換を始めたいと思います。

有馬委員（淀川部会）

ちょっとお聞かせ願いたいのですが、14 ページの「壊滅的被害とは」というところの2行目ですが、「たとえ堤防が低くても壊滅的被害が生じる？」とあります。これは、堤防が低かったら当然壊滅的被害が生じる、高くても被害が生じると書いてあるのでしょうか。

河川管理者（近畿地方整備局 河川調査官 村井）

高い堤防があり、その中を高い水位の水が流れている状況で破堤すると、そこから降ってくる水は非常な速度も持っていますし、一度に大量な水が出てきます。これによって発生するのが壊滅的被害です。一方で堤防がない状況では浸水被害になり、これは壊滅的被害ではないということだと認識しております。つまり、無堤ならば壊滅的被害がないという理解をしていました。ですから、無堤でも壊滅的被害はあるのだという話になれば、私が思っていた認識とは違ってきます。

今のご質問に対して言うと、無堤でも壊滅的被害があると言うのなら、堤防が低くても当然壊滅的被害があるということになります。

今本委員（委員会・淀川部会）

壊滅的被害を定義するのは非常に難しいと思います。人的被害に関して、局所的な土砂

災害等で今年でも何名かの方が亡くなっていますが、人の命を対象にして壊滅的か壊滅的でないかを分類することは避けたいと思います。物的被害について言えば、壊滅的かそうでないかを浸水深で分けるのは問題があります。例えば、地下街を考えれば、幾ら浸水深が低くても非常に大きな被害になりますので、やはり被害額、或いはその被害が社会に及ぼす影響の度合いを勘案して壊滅的かどうか判断されるのではないのでしょうか。

塚本委員（委員会・淀川部会）

今本委員が言われる通りなのですが、環境が悪くなっていったということをよく見て考えれば、先日の雨でも被害がありましたが、住民側、或いは堤外で暮らす人間の責任もあると思います。洪水の防御の仕方、或いはそのシステムとしての防御の仕方まで考えると、1 人の人間が亡くなった、その事情、本当に不可抗力で亡くなったのか、或いはその人の防備の仕方によって亡くなったのかということも考慮に入れたいと思います。

今本委員（委員会・淀川部会）

確かにそういう条件によっても違うかも知りません。しかし、本当に人的な被害について議論をする場合には、もっと突き詰めて、100 人の命と 1000 人の命とどちらが大事なのかと、その時にどうするのかというところまで突き詰めて議論する必要があるのかもわかりません。これは、文字どおり、有事の場合です。ただ、平時においては少なくとも数人くらいはよいのではないかといった議論は、決してできない、やってはいけないことではないかと思っています。そういう意味で、壊滅的被害を定義することは非常に難しいと思っています。むしろ、河川管理者がどのように考えていたのか教えて頂ければありがたいと思います。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

これは流域委員会のシンポジウムの時に配られた、一般の人にもわかりやすく、今までの流域委員会の議論を伝えるというパンフレットなのですが、これは特に治水のところについては、非常にわかりやすく書いてあると思っています。

これにもこのように書いてあります。現状は一たん高い堤防が切れたら大きな被害が起こる可能性があります。今までは一定規模の降雨に関して、川に流れ込む水を下流に流すことを主眼にしてきて、堤防を高くして川を掘ってきました。その結果、一定規模の雨までは浸水の被害は減ったが、一たん堤防が切れると人命が失われ、家屋が流される壊滅的な被害を受ける可能性が高まっています。と、こう書いてあるのですが、皆さま、これはずっと理解できることだと思います。続いて、これからは自然は制御できないものと考え、堤防が壊れて人命や財産が失われる壊滅的な被害を避ける、できるだけ被害を小さくするための対策を優先させます。そのために例えば、ハザードマップもありますし、堤防の強化、或いは後背地のかさ上げ等、土地利用まで含めて対応しましょうと書いてあるわけです。

私はこのパンフレットを素直に受けているのですが、違うのでしょうか。逆にお聞きし

たいと思います。

荻野委員（淀川部会）

木津川本川の問題と淀川本川の問題と、それから、木津川に流入する小さな河川の話に分けて考えないといけないと思います。確かに木津川本川の流下能力を上げれば上げるほど、淀川本川の壊滅的被害の危険度も増すというジレンマがありますが、それはやめなければいけないと思います。今までのように堤防のかさ上げ競争のようなことは、この辺でやめようということが基本でしたね。

それから、内水被害です。木津川に入ってくる小さな川で発生する災害について明確になっていません。これまでの洪水被害、人的被害を見ると、本川での大規模な災害は、最近ではあまりないのではないかと思います。ですから木津川本川の洪水対策と流入する小さな河川の洪水対策を少し仕分けしてもらいたいと思います。

それから、なぜ遊水堤が破堤することを想定して 3m50cm の浸水を想定されているのかわからないのです。また、洪水時の高山ダム以下のダム群の操作状況を、どのように想定してこういう大洪水をシミュレートされているのか、その辺もよくわからないのです。遊水機能それ自身は治水対策ですから、きちんと堤防も守られているはずなのです。これだけ大きな浸水をもたらすような遊水対策は一体何を想定しているのでしょうか。

河川管理者（近畿地方整備局 木津川上流工事事務所長 福田）

資料 3 の 6 ページ上の 11 番の図面に上野地区の現況堤防があります。黒い部分が、これまで考えていた堤防の高さまで完成している部分です。赤い部分の堤防の高さが、現時点では黒い部分に対して 1m から 1m50cm くらい低くなっております。こういう中で、昭和 28 年 9 月降雨の 1 倍の降雨があった場合にどうなるかを先ほど村井河川調査官から説明して頂いたわけです。

まだ護岸もできていない、或いは堤防が土のままのところがたくさんあります。そういうところが浸透等で壊れるというのは、今説明があった通りです。

10 ページの上の図ですが、先ほどの堤防の整備状況のまま 1 倍の降雨があった場合には、破堤が想定されます。破堤した場合、どうなるかというのをあらわしたのがこの図です。服部川沿いの上で柘植川と合流しております、その左岸側です。ここは、工場や競技場が集まっているところです。それと、真ん中の囲まれたところは家も非常に建っており、工業施設が集中しております。それから、木興地区、小田地区という遊水地がありますが、安政地震の時に、さらに上野盆地が 1.5m くらい低くなったために、そして、いわゆる狭窄部である岩倉峡があり余計に浸水しやすい地形ということで、藤堂藩がここに囲い堤をつくったわけです。

人口、資産が集中しているところで、もし破堤した場合の状況が 11 ページの下の 22 番の図は、約 3.5m の浸水深です。ここは盆地ですので、どんどん湛水していく地形になっておりますので、約 3.5m たまっていくというシミュレーション結果です。

次に 13 ページの 25 番の図ですが、先ほどの現況堤防高に対して 5.2m の水位であればど

うなるかというシミュレーションですが、要するに、破堤した場合に水が拡散して広がっていきような地形であれば、浸水深も深くならずにとんと広がっていくということですが、盆地につきましては、水がとんとたまっていくわけです。そういうところをあらわした比較表が、最後の 14 ページにあります。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

いずれにしても、川の中の水、いわゆる外水の氾濫の話だけしかさせて頂いておりません。壊滅的被害自体が、当然破堤によって生じるというのが基本的な考え方ですから、今は内水の話はさせて頂いていません。

荻野委員 (淀川部会)

もう一つ質問ですが、堤防強化前と強化後で最大浸水深が 50cm しか変わらないということは、遊水機能というのは堤防が破堤すれば、あってもなくても同じこととですよ。要するに、堤防強化後というのは、破堤しないという意味にとってよいわけです。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

そうです。

荻野委員 (淀川部会)

堤防強化前というのは、破堤を想定して 3.5m ということですね。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

1つの例として、破堤が壊滅的被害というならば、破堤による 3.5m の浸水は壊滅的被害で、越水による 3m の浸水は壊滅的被害ではないという整理になるということです。

荻野委員 (淀川部会)

浸水深が一番深いところでは殆ど変わらないとなると、浸水区域には 300 万 m³ くらいの水が入ってくるのですね。要するに、300 万 m³ 程度の洪水調節ダムとして機能していると考えてよいのです。このダム機能による被害額の軽減という考え方もあります。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

堤防強化後で浸水面積 170ha です。堤防強化前が 184ha です。上野盆地は岩倉峡があつて、浸水に対しては非常に厳しい条件のところですよ。

荻野委員 (淀川部会)

結果だけ見ますと、堤防を強化してもしなくても、この遊水地の機能は、こういう 1.0 倍の大きな洪水に対しては、何の効果もないということですね。浸水区域も殆ど変わりませんし、浸水深も殆ど同じだとおっしゃっていることになりませんか。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

いえ、それが壊滅的被害なのかどうかということが大きな疑問なのです。

荻野委員 (淀川部会)

壊滅的であるかないかは別にして、要するに堤防が破堤しようとしまいと、浸水区域は 180ha 前後、それから、最大浸水深は 3m 前後でほとんど同じと考えてよいわけですね。ただ、破堤ということは非常に急激なものですから、ひょっとすると逃げ遅れるかも知れません。しかし堤防を補強すれば、逃げ遅れるというようなことは多少回避でき、壊滅の程度に多少の差があるというようなことで理解してよろしいのですか。

河川管理者 (近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本)

ポイントを言いますと、上野遊水地の堤防は今のままでしたら、例えば昭和 28 年 9 月実績の雨が降ったら破堤する危険性があるということです。この流域委員会では、破堤は避けよう、回避しましょうと言っていますから、堤防補強の実施には委員の皆さまも同意されると思います。河川管理者の我々もそうなのです。

ところが今度は、ここは盆地ですから、破堤しようがしまいが、大きな雨が来たら水が浸かるのです。それは 3m なり 3m50cm という数字なのです。堤防補強したとしても、例えば実績降雨なり、それ以上の雨が来れば溢水しますから、水が浸かります。その時には、破堤の時には最大浸水深が 3.5m、破堤しなくても溢水で 3m になるということです。そうなると、浸水深だけ見ると破堤してもしなくても大して変わらないのですから、堤防強化後の溢水による被害も壊滅的被害とみなせるのではないかということなのです。この被害に対しては、堤防補強だけでは駄目ですから、今度は他の、河川改修なり上流のダムなりで対応しようという話になってくるわけです。ただし、浸水深はほとんど同じ 3.5m と 3m ですが、荻野委員がおっしゃったように、破堤による氾濫と溢水による氾濫では、エネルギーやスピードがまるで違うわけです。しかし、それも大事だが、たとえ破堤しなくても溢水して 3m の浸水になるから、これも壊滅的被害だとするののかということです。ですから破堤対策と、いわば同列にほぼ同じくらいのウエートをもってこの対策も平行して進めようというのが 1 つの意見なのです。

もう 1 つの意見は、それはわかるのだが、まだ下流部において破堤による危険のあるところがいっぱいあるので、下流の破堤対策を先にまず優先すべきではないのかという意見です。ここで、河川管理者の間で意見が分かれています。

有馬委員 (淀川部会)

結局、壊滅的被害という刺激的な言葉を使うなということですね。

流域委員会の中間とりまとめには、人命が損なわれることなく、家屋等の資産の損失は可能な限り少なくする、というように書いてありますから、壊滅的被害という言葉を避けてとりまとめれば、事は片づくのではないかと思います。やはり床下浸水も壊滅的被害

害です。実際に被害に遭った人にとっては壊滅的だと思います。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

壊滅的被害という言葉だけを取り出して、その定義がどうだこうだと言うからおかしな話になってしまうのです。シンポジウムのパンフレットには、高い堤防が壊れて一気に氾濫水が来て、人命が失われて家屋が流されてつぶれる、そういうことが壊滅的被害と書いてあるわけです。そういう意味でなら、私は意見が一致すると思います。壊滅的被害という言葉だけ取り出して考えようとするから、浸水深が深くなっても壊滅的だという話になるのです。当然、例えば、地下街に水が入るというのもある意味においては壊滅的被害です。そういう被害も防がないといけないと思いますが、流域委員会の議論の中で、高い堤防が一気に壊れることによって人命が失われて家が潰れる、ライフラインが途絶するというようなことを壊滅的被害としてきたつもりなのですが、河川管理者の中においても意見が共有できないものですから、再度、淀川部会で委員の皆さま方と議論するというのが本日の趣旨です。

塚本委員（委員会・淀川部会）

壊滅という言葉は、ゼロか1かという考え方ではなくて、段階があるのだということだと思います。その中には時間経過というのが必ずあります。我々自身が暮らしている状況がどのようになっていくのかということを知りながら、それに対する対策、或いは避難の方法というのを考えていく、或いは流域の中でそれぞれが考えていくということが非常に大事だと思います。先ほどの3.0mと3.5mの浸水深では相当違います。水が引いていく時の状況というのは、0.5mで相当違います。それから、もし勾配が緩やかであれば、そこに受ける面積というのはまた違います。流れ方、進み方も違います。そういう状況をできるだけお互いにリアルに想定して実際に知っていき、それで、どうしていったらよいのか話し合うことが大切です。

もう1つは被害を受けた時にどれだけ復元ができるのか、どのくらいの回復力があるのかも考えて、段階を持ってその現状を考えていくということも、また一方では大事ではないかと思います。

ですから、極端に言えば、先ほど言われたように、破堤した時の氾濫水のエネルギー、速度、水量による被害が一番大きいのであって、もし氾濫の時間経過が緩やかであれば、それを避けるのは幾らでも対策として考えていけるということもあります。

渡辺委員（淀川部会）

上流域でもいわゆる壊滅的被害が生じるということで、その被害は土砂被害であると先ほど説明されたようですが、ここで言う上流域というのは、いわゆる一般的な意味での上流域ということなのでしょうか。

河川管理者（近畿地方整備局 河川調査官 村井）

委員会で芦田委員長が言われたことなのですが、一般的な意味として「上流」を使われていると思います。上流部の堤防が何も無いところ、無堤部における壊滅的被害は何ですかとお聞きすると、土砂災害ですと答えられました。

田中委員（淀川部会）

今、上流の話や中小河川の問題も出ていました。この委員会は淀川水系流域委員会という名称をもつのですが、やはり中小河川、支川の治水環境がどんどん変わってきていて、この間の大垣市の水害の時に、大垣市の人と話をしたのです。地形的な問題ももちろんありますが、中小河川の治水環境というのが随分悪くなってきていると感じました。もちろん淀川水系もいろいろな中小河川、支川があるわけなのですが、これと、今我々が議論している本川、主要な川との整合性については議論できていません。例えば、琵琶湖は大きな問題ですので取り上げて当然なのですが、そこに入ってくるいろいろな川、或いはダムを抱えている川、例えば今、安曇川では北川第一、第二ダム、或いは農林水産省の計画している永源寺第二ダム、これらも流域なのです。水系なのです。分断したり、区別するということはできないわけです。ですから、その影響も全て含めて議論していかないと駄目だと思います。

例えば、大垣市の問題でも、やはり中小河川のいろいろな治水環境が悪くなっているということが問題になっているわけです。ですから、例えば今議論しておられるような洪水問題、治水問題を最終提言で、例えば自治体が管理している河川に対して、どれだけの拘束力があるのか、その辺のところもきちっと整合性を持たせておかないと、後になって、自治体は自治体の方針で河川管理の特徴がありますという話が将来的に出てくるのではないかと心配しているわけです。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

破堤による壊滅的被害の回避を最優先するという流域委員会の大きな方向転換に対して、ある自治体は、そういうことはうちの自治体では考えません、従来どおりの考え方でやりますと言っておられます。それはそれでひとつの判断だと思います。

ただ、治水理念の方向転換を委員と河川管理者と住民ががっちりと議論をして共有できれば、他の自治体の方々もそう思って頂けると思います。しかし、河川管理者自身もそうですし、委員の中でもそうだと思いますが、基本的な考え方がふらふらしていると、まさに文章で書いてある程度のもになってしまいます。

そういう意味において、非常に基本的な大きな問題なのです。壊滅的被害の定義の問題ではないのです。洪水対策の基本的な考え方の変更の問題なのです。ですから、もう一度議論しようということなのです。今日はせっかくよいチャンスですから、委員の方にも納得いくまで議論して欲しいですし、河川管理者の傍聴者も恐らく納得していない人はいっぱいいるわけですから、思う存分意見を闘わせて欲しいと思います。

今本委員（委員会・淀川部会）

流域委員会の出発点は、宮本所長が言われた水害の輪廻からの脱却にあります。その方法としてこれまでと違ったやり方をやらねばならないということにあります。例えば、従来のやり方でやれば、堤防をますます上げなければなりません。このことは現実問題として不可能であると思われる。では、それにかわる方法は何なのかとなった時に、例えば、ふんだんに河川にかけるお金があって、何でも自由にできるのであれば、川幅を広げるのが一番良い方法です。それができない制約の中で考えたのが、切れにくい堤防という概念です。これは、流域委員会の基本として譲れない点ではないかと思っています。

それから、本日説明された上野盆地のような例は、言ってみれば例外的問題ですから、これについては、そういうところは 3m でもよいのですよというわけには、やはりいかないと思います。ですから、それはまた並行して考えなければならない問題であって、この流域委員会の方向としては、壊滅的被害の回避を優先するということです。この表現はよくないかも知れませんが、これは既にあちこちで使われている表現ですから、ある面ではわかりやすいとも言えると思います。

そういう意味から言うと、やはり壊滅的被害を避ける、或いは破堤しない川づくりをするというのが基本だと、私は思っております。

小竹委員（淀川部会）

私は、いつもとんでもないことを申しあげているのですが、先日、JRを含めて各電鉄の総務部長と面談しました。そこで、川にかかっている橋脚について意見を聞きましたが、お客さんの安全度だけ考えて、どうも建設的な意見がありませんでした。

いっそのこと橋脚を全てとっばらった時のシミュレーションで、水の流れがどうなるかという計算はできないでしょうか。第二名神も本流の真ん中へ橋脚をつけておられるようですが、一度、こういうとんでもないシミュレーションで考えて、どれだけ違うのかを見てみてはどうかと思いました。

河川管理者（京都府 土木建築部河川課長 鈴木）

先ほど宮本所長から、傍聴している河川管理者も言いたいことがあれば言ってほしいというお言葉がありましたので、どちらかというオプザーバーとして参加させて頂いておりますが、少し意見を述べさせていただきます。

この流域委員会では、治水の考え方を根本から考え直し、壊滅的被害を回避することを基本にするということですが、実際にはすでに国土交通省は、例えば 3 川合流地点から下流については、スーパー堤防事業を進めていくとなっています。これは、まさに壊滅的被害を防ぐため、堤防がきれないようにするためにスーパー堤防事業を進められていると思っております。そういった観点からすると、従来からの河川事業においても、場所によっては壊滅的被害を防ぐのは当然として進めてきておられるのではないかと感じております。

こういった考え方を流域委員会で議論して頂く時には、やはり、時間的・財政的・技術的等のいろいろな制約条件があるかと思っておりますから、その中で、具体的にどこの区間をどういった手法で整備するのかといったことを議論していくべきだと感じております。例

えば、全体的な上下流のバランスを考慮して行うのが一般的な考え方だと思います。そのような具体的な議論を進めていければ、どこかにしわ寄せが行くのか等の別の議論が出てこようかと思っております。

以上です。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

反論させていただきます。従来からも国土交通省はスーパー堤防を整備しているから、壊滅的被害に対する軽減はやっているのではないかと、いわば従来どおりの方向ではないかというご意見ですが、これは全く違います。

従来は、目標とする降雨量を決めて、それをある堤防と堤防の間で流すということがまず基本にあり、それ以上の降雨が来た時に、非常に資産の多いところについては切れないようにしようということで、どちらかというところスーパー堤防による整備は、プラスアルファとしての位置付けだったと私は思っております。

今回の流域委員会では、どの堤防においても破堤による壊滅的被害をなくすことを基本にし、浸水頻度が非常に激しいところも整備していこうと提言しています。基本が違うのです。ですから、私は京都府の土木建築部河川課長のおっしゃったことについては納得できていません。

今本委員（委員会・淀川部会）

どこから河川改修をしていくか、これまでは原則として下流から上流に向かって進められていました。場合によっては、重要な都市の周辺を整備する場合がありますが、基本的には下流から上流へということでした。

しかし、今後は、スーパー堤防にしる堤防強化にしる、従来の整備の順番を踏むわけには恐らくいかないと私は思います。どこを優先するのかは、危険度が高い、或いはもしここが破れたら非常に被害が大きいといったことを勘案しながら考えていかなければならないと思います。そういう点についても、治水のやり方を変えていかなければならないと思います。

また、スーパー堤防にしても、越水しても堤防が切れないようにするための 1 つの方法でしかありませんし、堤防を強化するのもまた 1 つの方法です。どの方法がよいかは、その場合、その時点での総力を挙げて決めていけばよいのではないかと思います。

何か新しい考え方を持ち込んで実行しようとする時には、どうしても誤解やズレが生まれると思います。それについて、こういう委員会の場で、河川管理者同士が議論し合うというのは非常に大切なことです。大いにやって頂きたいと思います。

榎屋部会長代理（委員会・淀川部会）

ここで休憩をしたいと思います。15 時 25 分から再開します。

庶務（三菱総合研究所 新田）

それでは、15 時 25 分再開ということで、時間になりましたら席の方にお戻り頂くようお願いいたします。

〔休憩 15 : 10 ~ 15 : 25〕

庶務（三菱総合研究所 新田）

それでは、審議を再開させていただきます。

榎屋部会長代理（委員会・淀川部会）

では、再開いたします。

今、壊滅的被害という話を皮切りに、河川整備の理念というところまで話が行ったわけです。途中で議論を打ち切ったというところもありますが、もうしばらく、この議論を続けたいと思います。

榎村委員（淀川部会）

前回欠席したので、議論の発端がよくわからなく、発言を控えていたのです。

従来は目標の降雨量があって、それに沿って計画が進んだというお話がありました。流域委員会は、この従来の治水理念の延長上ではなくて、本来的に立ち戻って、川だけではなくて森林も土地利用も含めて、根本的なところから考え直すという議論が進んでいると思っておりました。先ほどから理解できなかったのは、何故、いまになって治水の理念転換についての議論が出てきているのかということです。それがわからずに、意見を差し控えておりました。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

中間とりまとめやシンポジウムのパンフレットの中に書いてあるように、榎村委員がおっしゃったような流れで議論が進んできていたように、私も思っていたのです。

しかし、今回、河川管理者側で木津川筋の治水について具体的なメニューとして出していこうと議論した時に、異論が出てきて、今日は具体的な治水メニューをまとめることができなかったということなのです。ですから、もう一度、基本的な考え方を確認したいということで、議論をしているのです。

榎村委員（淀川部会）

よくわかりました。しかし、委員の方は治水の理念転換を基本的な考え方としていると思います。

今本委員（委員会・淀川部会）

榎村委員の言われるように、少なくとも淀川部会は治水に対する理念の基本的合意ができていくという意味で一枚岩です。ですから、河川管理者側の治水の理念転換に対する異論や反対意見を是非お聞かせ頂けませんか。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

反対意見になるのかどうかわかりませんが、大ざっぱに言うと、下流の破堤対策とともに上流の浸水対策をやっていかなければならないという意見です。

河川管理者 (近畿地方整備局 木津川上流工事事務所長 福田)

破堤回避のための堤防強化を優先することについては、私もそう思っております。しかし、河川管理者が集まった時にいろいろ議論があったのが、優先順位の話です。上流と下流では地形特性、文化、いろいろと違ってきます。バランスを考えれば、上流も下流も同じではないのかという話が、まず 1 点ありました。

それから、1 つの案として、下流の堤防強化にしても、スーパー堤防にしても、かなりの時間と資金が要ります。これを全て下流を優先した破堤対策をしていくのかということです。上野は、江戸時代からずっと岩倉峡を開削させてくれと言ってきたわけです。しかし、開削できないというある程度の合意のもとに開削は今も実施しておりません。しかしながら、毎年、毎年浸水しているわけですから、何らかの対策が必要であろうということで、今まで整備を行ってきたわけです。そういう中で、この遊水地事業というものを下流の破堤対策と同時に並行してやっていくのがどうかということではないかと思えます。

私の意見としては、せめて昭和 28 年 9 月洪水の 1 倍くらいまでは整備していきたいと当然思っています。しかし、低い堤防を高くすれば、多くの水が下流に流れてしまいます。ですから、現況の堤防をそのまま強化する、しかし、それでも越水して浸水してしまうので、やはり川上ダムで何とかしていかなければいけないのではないかと思っています。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

ですから、結局は優先順位の問題なのかも知れません。基本的には全ての力を下流の破堤回避対策、つまり堤防強化に注ぐのか。それとも、上流域の浸水対策を同時に並行してやっていくのかということです。

川上委員 (委員会・淀川部会)

上野遊水地の整備をされる時にこういった議論はなかったのですか。まことに失礼な言い方かもしれませんが、遊水地整備は、上野の浸水の可能性のある地域の住民に対する局所的な対策であって、根本的な流域全体を考えた治水対策ではなかったということなのでしょうか。

上野遊水地の計画を決められた時に、住民の反対や他の紆余曲折等があり、随分苦労をされたという話は聞いておりますが、流域全体を視野に置いて、岩倉峡の狭窄部の問題も含めた総合的な結論を出された上で、上野の遊水地の整備をされたのではないのでしょうか。

河川管理者 (近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本)

上野遊水地は、従来の工事基本計画に位置付けられています。岩倉峡の開削がなかなかできない中で、湛水するところをできるだけ狭めようと、遊水地の整備をしてきたわけです。周囲堤なりができていますから、ある程度の効果ははっきりしています。

今、我々が議論しているのは、この状況の中で次に何に優先的に投資すべきなのかという議論をしているわけです。例えばその時に、やはり破堤による壊滅的被害の回避を優先するというのであれば、当然遊水地の周囲堤も破堤する可能性があります。これは、やはり優先的に堤防補強すべきだという点は、我々も委員の皆さまも一致しているということです。

荻野委員（淀川部会）

破堤すれば、河川管理者の管理責任を問われることになります。破堤しない、これは潰れるかもしれないよというようなものを仮につくられているとすると、税金の無駄遣いです。河川管理者としては、堤防は安全でなくてはいけないのだと主張するべきです。しかし、財政的な問題と優先順位の問題とが重なってきて、どうしても今すぐには全ての堤防強化をまとめて提供することができないから、ある程度の優先順位等を考えていかなければいけないということだろうと思います。

それから、堤防を高くすればするほど破堤時の危険度は増します。破堤をさせないためには、堤防は高くしないのが一番良いわけです。堤防を高くせず、越水しても大丈夫なような堤防をあちこちにたくさんつくっておけば、河道に集まる水量が少なくなるし、流域全体としてバランスよく浸水被害が生じるということになるわけです。治水安全度というものを現在の水準で固定しておいて、堤防を高めるということはせずに堤防の強度を高め、しかも地域全体としてバランスよく浸水させるということが、流域委員会の提言している破堤回避の優先方式ではないかと思います。

そのためには、河川管理者が直轄の河道だけではなく、やはり内水とのバランスを考える必要があります。京都府、三重県や大阪府がそれぞれ抱えている二級河川等も同じように、浸水被害の均等配分というのでしょうか、そういう方向をとってもらうことが大変重要で、それこそが治水理念の転換ということではないかと思います。

今本委員（委員会・淀川部会）

税金でつくるのだから、壊れない堤防をつくれと言ってもらっては困ります。川というのは、自然なのです。町中につくる用水路等とは全く違います。自然の猛威に耐えるような堤防をつくることはできません。堤防というのは、やはり場合によっては壊れるものです。しかも、現在の堤防というのは、多くは砂利でできているものですから、非常に切れやすいのです。ただ、そういう砂利でつくった堤防ですら、これまでの河川管理者は一生懸命つくって、そのことによって日本がここまで繁栄したことも事実だと思います。しかし、今後もその延長線でよいのかどうかというのが問題なのです。

それから、かつての日本の堤防というのは、霞堤といいますが、連続堤ではなかったわけです。これを何故連続にしたのかということ、河川の技術者がやりたくてやったのではな

いのです。水があふれるところにまで人が住み出したから、堤防をつないだということですから。そのことによって潜在的な危険が増したのですが、これは知らずにやったのではなく、その当時の河川技術者はそれを知りながら、やむを得ずやったのです。洪水を堤防内に閉じ込めれば流量は大きくなる、大きくなるが、今まで遊水地だったところに人が住み出したという事情がありました。先ほどの上野盆地にしても、しょっちゅう水が浸かっていた時には、そこには人は住まなかったのです。河川改修をしたおかげで少し浸かりにくくなった途端に人が住みだしたのです。それは住んだ方にも責任があるのではないだろうかと思います。私はそう思っております。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

今本委員がおっしゃった通りだと思います。今もう一度、従来の方向で行くのかどうかを議論しているわけです。

その時に、例えば東海豪雨のような2日で500mmという雨が降った場合、本当に川の中だけで処理できるのかというと、これはやはり無理です。地域全体でリスクを分散する、氾濫するところは安全に氾濫させてやっていくしかないのではないかと思います。その時には、川の話だけではなく、土地利用やまちづくりの話とリンクして、はじめて地域全体の治水対策ができるのではないかと考えています。そういう意味において、先ほど荻野委員がおっしゃったことはその通りだと思っています。

塚本委員（委員会・淀川部会）

先ほども言ったように、現状を知っていくということが大変に大事です。おもしろいのは、河川管理者側でいろいろ異なる意見が出たことです。近い将来どうなっていくのがよいのか、河川管理者の範疇だけではなくて、農水のことや町の状況や都市計画を全て考えながらやるというのは、河川管理者だけではなくて、他の分野の人たちも同じなのですよね。それをしていかなないと、本当の暮らしやすい方には向かわないのです。

どこから優先的に整備するかについては、場合によってはあいまいさがあってもいいと思います。流域委員会で決まっていく基本的な考え方を土台にして、最終的には住民や行政が地域の協議会で一緒になって、現状を考えていくということになると思います。

上流と下流の問題も、その時、その時の最善を考えていくというプロセスが多分要るのではないかなと思っています。

河川管理者（近畿地方整備局 琵琶湖工事事務所長 児玉）

私の方から一言申し上げます。河川管理者の中で問題になっているのは、どのくらい破堤対策に重きを置くのかということなのですが、これは地域間の投資をどうするのかということとつながっていると思います。

同じ1つの河川の運命共同体のようなところで、従来からの浸水対策と破堤対策のどちらを優先するのかというシンプルな問題については、河川管理者の方もほぼ、破堤対策が大事だと意見が一致します。

次に、従来の浸水対策もやらないといけないのではないかということについて、上流と下流と地域が分かれた時の問題です。仮に、破堤対策が必要とされている箇所が下流だけに限られた場合に、本気で下流の破堤対策をやるうと思えば、全ての投資を下流に向けるのかどうかという議論だと思っています。

ここから先は私個人の意見になりますが、下流と上流と大きく 2 つに分かれた時には、上流で何か対策を行ったことによって、下流の破堤の危険性を増す、或いは破堤した時の被害を大きくするような対策は、下流で何らかの対策が講じられるまでは控えるべきであろうと考えます。しかしながら、上流の対策が下流に対して悪い方向の影響を与えないのであれば、上流と下流を別々に考え得るのではないかと思います。即ち、上流での浸水対策が下流に対して影響を与えないならば、これは投資の問題であると思います。それぞれの地域をどれだけ良くしていくのかという投資のバランスの問題ではないかと思います。従って、破堤対策に相当力を入れたにしろ、上流の浸水対策を実施することもあり得るのではないかというのが私の意見です。

琵琶湖にも上流と下流の関係がありますが、琵琶湖流域では明治以降、特に下流のために人為的に全閉/全開操作を前提とした対処を行ってきたこと等を踏まえると、琵琶湖流域では破堤対策というのは必要ないわけですが、浸水対策は是非必要であろうとは思っております。

山本委員 (淀川部会)

以前の部会で、中間とりまとめに対して、下流の破堤対策ができれば、狭窄部の開削をしてもよいのかという質問がありました。それについて、部会としての意見というのが出ていたと思いますが、その意見と絡めて考えてよろしいのでしょうか。

もう一つ、私が今日感じているのは、本日の説明によれば、上野地区で周囲堤が完成したとしても、越水して、最大約 3m の浸水が 170ha にわたってあるということです。それは遊水地を除いてのことですよね。4 月の部会で頂いた川上ダム関連の資料を見ますと、昭和 28 年 9 月の降雨で、上野地区の浸水面積が 540ha、浸水戸数 200 戸と出ています。その後、何度かの台風や集中豪雨のようなものがあって、そのたびに被害の状況というのが出て、それらの資料も頂いているわけなのですが、徐々によくなっていると感じていました。しかし、やはり越水と破堤は違うと思っています。住民としては、越水してきた水が徐々に深くなっていくのと、破堤した水が一気に流れてくるのでは、やはり感覚も違いますし、被害も違うのではないかと感じています。そういう理解の上で、流域委員会の議論が続いてきたと思っていたのです。本日は、その根本のところの再確認かなと思って聞かせて頂いているのですが、どうなのでしょう。

河川管理者 (近畿地方整備局 河川調査官 村井)

破堤と越水では違うと思います。上野地区においてもまず破堤対策をしなければいけないというのは当然だと思います。

ただ、破堤対策を優先する、つまり下流の壊滅的被害の回避に一気に投資して、上野の

浸水被害は放っておいてよいのかというところから、河川管理者側で意見が分かれてきたということです。

先ほど児玉所長も言いましたが、下流に負荷をかけるような上流での浸水対策は、基本的には下流の対策が完成するまでは行わないということです。これは、岩倉峡は当面開削しない、堤防のかさ上げもしないということです。ですから、下流の破堤対策ができれば、放水路やトンネルは可能ですねという河川管理者の話に対して、それはそうですねという流域委員会のお答えを頂いていると思います。

河川管理者（滋賀県 土木交通部河港課 中谷）

滋賀県の河川の状況等を数字で申し上げます。県で管理している河川の延長が全部で 2,200km ほどあります。数にして 510 本ほどになります。そのうちで、河川のそばに人家があるというような形状の河川のうちで、改修が必要と考えているのは 1,260km くらいと位置付けております。

その中で、時間雨量 50mm に対応できる断面がどれくらいあるかということ、ようやく半分くらいに達したところなのです。従いまして、小規模な河川が多いこと、また県内の特徴としまして屋根よりも高いところを流れている天井川が多いこと、またそういう天井川に挟まれている河川についてはやはり断面が小さいことから、県内の安全度の均衡等に配慮しますと、どうしても従来からやっている通り、まず断面を確保することが必要なのではないかと考えております。

先ほど来、お話を伺っておりますが、流域委員会で議論されてきた理念、それを例えば淀川水系全部に適用するということになると、県で管理している河川、今申し上げましたような状況もまた一方では踏まえて、具体的にこの区間であればどういうことが必要かといったことも考え合わせて頂く必要があるのではないかと考えております。

河川管理者（水資源開発公団 関西支社副支社長 古川）

資料 3 の 4 ページに「中間とりまとめの共通認識」とあります。我々が議論しているのは、この 3 つの項目になります。1 つは、「壊滅的被害の防止を最優先する」。それから、「木津川の話を中心に議論されています」上下流のバランス。もう 1 つが「浸水頻度の軽減」。上野地域の状況は破堤対策をやった場合でも 3m の浸水深があるということです。この被害については、我々としては壊滅的被害ではないかと考えました。破堤が壊滅的被害だというのは我々も大体共通認識を持っておりますが、破堤以外にも壊滅的被害というのはあるのだということです。例えば上野の場合、異常な浸水深になります。或いは琵琶湖は浸水時間が非常に長くなってきます。これらによる被害も壊滅的被害ではなからうかということです。

壊滅的被害については最優先するという事に異論はありませんが、浸水頻度の軽減についてはいろいろな箇所の中からバランスを見てやらなくてはいけないという感覚を持っています。そういう感覚を持った場合に、特に上下流の問題の中で、下流のために改修する手法が制限されるようなところがかかりシビアな浸水になるということ考えた時に、

我々としてはそれはやはり壊滅的被害ではなからうかというような議論を河川管理者内部でやっていたわけです。そこのところは結論が出なかったもので、では、委員の方にも一遍聞いてみようではないかと、こういったことで今日こういう議論をさせて頂いているというのが状況です。

塚本委員（委員会・淀川部会）

答えになるかどうかわかりませんが、今までの都市開発の方向性というのは、流域委員会が理念としていることとは相当違うのです。ですから、堤内地の土地利用について今後どういう方向性で考えていくべきなのかということも、流域委員会の理念は示しています。例えば、上流の浸水被害を壊滅的被害とおっしゃられましたが、それを軽減するためにどういった方向性でやっていこうとしているのかということです。確かに、これまでの 20 年間、30 年間はその方向で来たと言われるかも知れませんが、これからどういう土地利用をするのかしないのかということです。

それから、壊滅的かどうかは、浸水深の高さだけではなく、どういう避難が、移動ができるのか、或いはどういう暮らし方をするのかということにも関わってきます。

基本的にこれからの時代というのは、遠い将来も含めて、やはり風土そのものを回復するということはとても大切だと思います。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

塚本委員の意見にも関係するのですが、再度、私の考え方を申し上げます。先ほど荻野委員が、高い堤防を河川管理者はつくってきて、今さら堤防が壊れるというのはおかしいとおっしゃいました。それに対して今本委員の方から、いやいや、それはやむを得ずやってきたのだという話があったと思います。

一般の住民の方は恐らく 100%、荻野委員と同じように堤防は切れないと思われていると思っています。そういう思いがあるからこそ堤防の直下に家を建てられるし、また町もつくり、地下街もつくってきたのです。

しかし実態は、昭和 28 年 9 月の雨が仮に今降ったとしても破堤する危険性はありますし、仮に東海豪雨並みに 2 日間で 500mm の雨が降ったら、複数地点で確実に堤防が切れます。これが実態なのです。

我々がやむを得ずこれまでやってきた整備を、危機管理という観点から見直し、堤防というのは実際には切れるのですということを正直に公表し、破堤しないよう堤防の補強を最優先でやっていくと同時に、リスク分散も考えなければいけませんから、土地利用なり、まちづくりなりを住民の方々も協力して一緒にやりましょうというのが、今回の流域委員会の議論ではないかと私は理解しているのです。

浸水頻度の高いところについては、何も放っておけとは言っていない。しかし、堤防補強を最優先に行い、地域として治水対策をやっていくということが大きな流れだと思っています。上流の浸水深 3m については、判断です。まさに行政判断なりこの流域委員会の判断だと思います。そこがぎりぎりの、皆さまが悩んでいるところではないかと思っています。

ます。

荻野委員（淀川部会）

確かに、今、宮本所長が言われたのは非常に正直なお話だと思います。行政の説明責任というのが問われるわけですから、そのところは地域住民にきっちり説明をしないといけないのだらうと思います。

河川管理者として、危険と思われている箇所がこういうところにあるのですと明確にきっちり言って、今後つくられる河川整備計画との関連についても、河川管理者として、市民、国民に対する説明責任という形できちんと出してもらいたいと思います。

技術が未熟だという意味ではなくて、技術を超えた危険性があり得るのだということを明確にする、そこではじめて、住民は河川管理者だけに頼ってはいけないのだ、我々住民自身が住まい方も考えなければいけないのだということに気がつくのだらうと思います。

ですから、塚本委員がおっしゃったように、原点は、川の問題を川だけで考えるのではなくて、住まい方も考えて初めて川というのは成り立つ、河川管理というのは成り立つのだということです。その接点は何かということ、やはり危険箇所があるのだということを正直に説明してもらおうということだと思います。それではじめて都市計画等が動き出すのだらうと思います。

資料3の4ページにある中間とりまとめの共通認識の1項目と3項目は確かに矛盾する形です。壊滅的な被害を小さくしようと思えば、なるべく流域全体に渡って浸水頻度の多いところをたくさんつくらないといけないわけです。浸水頻度が多いところは低いところに決まっているわけですから、その対策というのは地上げしかないわけです。ですから、こういう相矛盾することを形として書かなければいけないということは、それ自身が非常に難しい選択をしているのだということです。

上下流のバランスは優先順位の問題です。ただ、何故こういうバランスを考えなければいけないかということ、一番下流の大阪に非常に大きな経済圏があって、どちらかということ上流部分は、経済力という意味では小さいわけですから、大の虫を生かすために小の虫を殺すというような形をとられたのでは非常にバランスが悪くなってしまいます。やはりそれは、経済だけの問題ではないという意味において、この上下流のバランスは大事なことなのです。

その壊滅的被害の回避と浸水頻度の軽減ということについてはもう少しきちんと議論をして、河川整備計画を立てられるための整理をしなくてはいけないのではないかと思います。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

今おっしゃったこと、私はその通りだと思います。ただ1つ付け加えたいのは、どこの堤防が危ないのか、そしてそこが切れた時、どうしたらどうなるのだということをもっと正直に言うべきだとおっしゃいましたが、この流域委員会においてもう1年前からずっと言っていることですし、全て公表しています。

さらに、今年の6月14日には、どこの堤防が浸透・洗掘・越水に対して危ないのかをマップにして出しましたし、それぞれの地点で切れた時に、どこが氾濫してどこが浸水してどうなるのかを全て公表しています。

田中委員（淀川部会）

河川管理者には、危険なところの宅地化を歯どめできなかったという悔しい思いがあると思います。今後も、都市開発や住宅開発がどうなっていくかはわかりません。しかし、どういう歯どめができるのか、自治体との協同が重要です。

今本委員（委員会・淀川部会）

河川管理者のいろいろなご意見を聞いていて、最初に河川管理者間で異論があるということを知った時には、理念に対して異論があるのかと思ったら、そうではなく、地域の問題としての異論があるということでした。これは当然だと思います。下流だけを優先するという事に納得されないというのは、十分に理解できます。

ただ、上流に対しても、滋賀県の場合、いろいろな紹介がありましたが、例えば堤防をつくる時にも、その堤防から洪水があふれた時の対策も考えた堤防をつくるようにして欲しいというのが、この流域委員会からの要望ではないかと思います。単に従来の工法の延長だけで行っていたのでは、これまでの繰り返しになります。特に新しい堤防をつくる時には新たな方法を考える必要があります。堤防を三面張の堤防にしたら、もう環境派から笑われてばかりにされると思います。そうではなくて、切れにくい堤防を是非この機会に考えて頂ければと思っております。

榎屋部会長代理（委員会・淀川部会）

どうもありがとうございました。いろいろと議論は尽きないと思いますが、時間的な限界もありますので、この辺で次に進めたいと思います。

引き続き、資料4について庶務の方から説明して頂きたいと思っております。

庶務（三菱総合研究所 新田）

[省略：資料4の説明]

榎屋部会長代理（委員会・淀川部会）

現地対話集会を進めたいと思いますが、これについてご意見ありませんか。

先ほど、会議が始まる前に宮本所長とお話をしていましたら、木津川流域の町長が集まっている会合で、流域委員会と対話をしたいというお話があったそうです。これをどのように取り扱うか、現地対話集会に来て頂くか、或いは、個々に要求があるところに出向いていくか、2つの案が考えられると思います。

宮本所長、何かその辺について追加することはありますか。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

それぞれの河川ごとに治水事業を早くやって欲しいという首長の集まりがあり、そこで流域委員会の状況についても話してきました。その中で、木津川筋の治水については、町長の方から、非常に関心を持っていて文書でも出したことがあるが、是非委員の方々に現地に来てもらってじかに町長の意向、言い分も聞いて欲しいという申し入れがありました。そういった申し入れは、私の管轄以外のところでもあると思います。

河川管理者（近畿地方整備局 木津川上流工事事務所長 福田）

当然、木津川の上流にもそういう会があります。いろいろの場でこの流域委員会並びに淀川部会の件についてはご紹介しています。

そういう中で、やはりきちっと対話をしたいという方もたくさんおられます。

榭屋部会長代理（委員会・淀川部会）

今後、現地対話集会とは別個に対応を考えたらどうかと思いますので、その時には、皆さま方にご苦勞を煩わすことになるとは思いますが、是非よろしくご協力をお願いしたいと思います。

今の点については、特に何かご意見なり何なりありませんか。ないようでしたら、一般傍聴者からの意見をお聞きしたいと思います。

傍聴者（藤田）

大津の藤田政治です。

資料 3 の最後のページで、「壊滅的被害とは」と書いてありますが、上の 3 行、すなわち「堤防破堤は壊滅的被害が生じる」「たとえ堤防が低くても壊滅的被害が生じる」「浸水深が深い場合は壊滅的被害」については同意見であるが、4 行目の「避難できる時間的余裕があっても壊滅的被害か」についてはソフト対策等で何とかするのではないかと思いますので、「壊滅的被害」であるとは思いません。

それから、本日は国土交通省の方から問題提起されていたのですが、それについては国土交通省内の上下流問題、要するに事務所間の投資額の問題だと思います。この 14 ページの上から 3 つをあわせた、壊滅的被害が生じるということから考えると、木津川上流工事事務所長の福田所長がおっしゃったことがもっともだと思います。

上下流問題は経済指標で評価しながら、例えば、人口や資産、或いは堤防の延長の比等の指標が同程度になるようバランスを考えていけばよいと思います。

榭屋部会長代理（委員会・淀川部会）

ありがとうございます。今のお話に対して河川管理者の方からはご意見はありますか。

河川管理者（近畿地方整備局 河川調査官 村井）

確かに、我々内部の上下流問題という面はあるかと思っています。それは、それぞれの地域

の上下流問題ということだと思っております。

河川管理者（近畿地方整備局 淀川工事事務所長 宮本）

私は必ずしもそうは思いません。上下流問題ということも絡んでいますが、破堤対策を優先するのか、浸水対策を優先するのかという議論がまずあって、たまたま今は、上下流のバランスの問題があるわけです。

ですから、上流と下流の工事事務所の単純な投資額の問題という話ではありません。もっと根本的な話だと私は思っています。

傍聴者（佐川）

高槻市の佐川克弘と申します。

資料 4 についてです。現地対話集会の招聘予定者なのですが、例えば第 2 回で「自治体、河川敷利用団体関係者」とあります。これでゴルフ場の経営者と少年野球の関係者を呼んできたなら、河川敷をどんどん使わせて下さいという一方的な話になるに決まっています。聞かないでもわかります。

こういった意見を聴くなどとは言いませんが、同じ河川敷で自然保護を願って観察会をやっているような NPO もあわせて招聘することにしないと、せっかく対話予定をしても偏った意見しか聴けないということになります。

同じことが水需要管理についても言えます。水道関係者、農業関係者だけだと意見が偏ってしまうと思います。ですから、例えば、水需要管理について言えば、個人名を挙げたら恐縮ですが、水系関係をずっと研究なさっている本間さんのような方の招聘もご一考頂きたいなと思います。

榎屋部会長代理（委員会・淀川部会）

ご意見をありがとうございました。十分参考にさせて頂いて、この現地対話集会を進めたいと思います。

傍聴者（金屋敷）

奈良市の金屋敷です。時間が非常に迫っておりますので項目だけを申し述べさせていただきます。

4 つあります。

1 番目は、淀川では 80m³/s の維持流量があります。建設省以来国土交通省においては、環境容量とも言うべき維持流量、或いはダム、貯水池等における不特定容量を確保するように努力をしております。しかし、今回の中間とりまとめについてはこれらの問題は全く触れておりません。これは意図的にそうしてあるのかどうか、或いは国土交通省の方からそういう説明がなかったのか、私は不思議です。

2 番目は流域住民の質が変わってきているということです。かつては農村地域はもちろん、都市でも地域共同体意識が存在していたと思いますが、昨今は単に農民から都市生活

者への移動だけではなく、地域に基づく共同体意識より、他の多様化した要因に基づく多様な共同体への帰属意識が支配的になっております。水防団、消防団の形骸化はその顕著な例であります。加えて核家族の一般化、車社会の拡大、レジャーの多様化など多くの要因が重なり、共同より個が優先する社会になってきております。かくして、社会的無関心層が増大し、本来は個々人の責任から生じた社会的問題でも、その責任を他に、例えば行政に転嫁するなど様々な社会的歪を生んでいます。多言を避けますが、要は社会共同体意識が希薄になった現在においては、耳に入りやすい言葉は容易に流行しますが、個々人の意識と責任ある行動を一致させる事は非常に困難であります。世論をリードしていると自認している人の行動にも多くの疑問があります。個別の問題については、私はかつて現役でいた頃、TPO に応じて社会の変化から説き起こして徹底的な討論によって理解を得てきたと自負していますが、一般論での社会の意識改革は、一部の人の間の討論と通常の啓蒙では不足、相当ショッキングな手段を講じなければ実現できません。現にこの流域委員会の存在も、新聞、パンフレット、インターネット等で広く公開されておりますが、実際にはほんの一握りに人にしか知られていない事をお考え下さい。

3 番目ですが、中間とりまとめには良いことが羅列されてありますが、実施に当たっては TPO によって必ず競合します。競合する場合どうするかが十分に議論されていません。私は先に「優先順位を問題にせよ」と提案しましたが、中間報告には事業実施順位の意味で取り上げられています。重要なことから取り上げることは当然であって、貴重な紙面を割いてまで書く必要はありません。優先順位という言葉が誤解を生んでいるなら、競合する課題に如何なる「優先順位」を配分するかを討議しておくべきだと言い換えた方が良いかもしれません。

4 番目は河川レンジャーに就いてであります。他の項目に比較して異常に長い記述が目立ちます。住民の河川に対する関心が高かった昭和 30 年代頃は、淀川工事事務所には自治体の代表をはじめとして関係団体の方々が多く来られて建設的な意見が交わされておりました。残念ながら現在は訪れる人が少なくなっているのではないかと懸念します。代わって NPO、NGO の方々が事務所に訪れ建設的な意見を提案すればよいと思います。私は現在の事務所と NPO、NGO との関係がどうなっているのか知りませんが、その関係がギクシャクしているようでしたら、それは双方の責任だと思います。河川に関心を持つ方々と対話してより良い河川行政を実現することは河川管理者の固有の責務であります。現在の事務所はそれだけの器量を持っていると思います。私は河川レンジャーの考え方については賛成です。然し、これに一定の権限を与えとか、新しい雇用創出になるということになりますと、行き過ぎで賛成できません。くどいようですが河川の巡視、監視は河川管理者の固有の責務であります。小さな政府が要望されている現在、新しく国土交通省認可法人を作るとは好ましくありませんし、委員の皆さまも本意ではありませんまい。どうしても第三者的な目が必要であると考えれば、現在の財団法人河川管理財団を換骨奪胎、自己発展させて、その任に当たらず程度の問題でありましょう。私は現在の国土交通省はその程度の器量は持っているかと確信しています。もしそうでなければ、私自身も立ち上がって現役諸公に喝を入れねばと存じます。

榎屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

はい、どうもありがとうございます。川上委員、何かご意見はありますか。

川上委員 (委員会・淀川部会)

はじめて金屋敷さんから評価されまして、大変うれしく感じております。河川レンジャーはいろいろな課題を解決していかないとできないと思っております。淀川水系流域委員会が終わった後も、やはり河川レンジャーの実現に向けて、何らかの協議や調整ができる集まりを是非つくって頂き、10年の視野を持って実現できればと願っております。

塚本委員 (委員会・淀川部会)

金屋敷さんが、ショッキングな発表の仕方を、と言われましたね。責任あるところに対してちゃんと伝えることは大事です。ですが、住民というのは本当にいろいろです。ここここを合わせて、それで話が解決するのかと言えば、そうではなく、逆にけんかになったりします。きちんと伝えていくためには、NGO や住民の働きが必ず必要です。或いは行政と住民と専門家とのいろいろなつながり方やそのための作業があってはじめて浸透していくものもあります。報道機関でバーンとセンセーショナルに何かを出された時には、そこで方向性を誤るということがあり得るということも知って頂きたいと思います。

小竹委員 (淀川部会)

今日皆さまのお手元に、淀川区の資料を提出しております。川上委員と同じで、私は下流側から淀川レンジャーの必要性を唱えています。救急隊、消防隊が24時間体制で動いているのに、水防は全然そういう機能を発揮していません。このために、私どもはNPOも兼ねて相当組織を持ちながら、次の世代のためにも河川レンジャーを、監視の面、鉄道警察隊的な要素も踏まえて、失業対策にもなるということで、しっかり考えなければなりません。

お配りした資料の淀川ワークショップは9月に大阪市の8つの区が一緒になって、水フォーラムを開催します。その中に、宮本所長もおっしゃっているような意味での、哲学的に住民の意識を、きちっといろいろな意味で理解させた上で、国に対しても、住民に対しても、協力しながら輪を広げていくということを考えています。それで、次の世代の中学生、高校生から立ち上げていくという形で、一步一步進んで、10年、20年先を目標にして動かないと、過去のことにとらわれていたのではどうにもならないわけです。委員になりましたから2年近く関わってきましたが、住民の意識は従来と変わってきております。ふれあい教育や、地域の水に対する危険性と大事さ等、今日の皆さまのご意見をお聞きして、私もこのレポートを通じて進んでいこうと思います。

2日前にも環境庁の方に行きまして、琵琶湖だけが国定公園になっていますが、淀川の水域全体が国定公園的な意識で立ち上げることができないものかという相談に行ったわけです。環境庁も最近是非常に前向きで、ここにも、いろいろな法律のコピーを皆さまに配

っていますが、いろいろな立ち上げ方があるので、皆さまと研究して、動きやすいように持って行って欲しいと思います。

11 月には、環境庁も水フォーラムをやるので、逆にこちらに協力して欲しいというような宿題まで頂いたような次第ですと、ご報告をさせていただきます。

榭屋部会長代理（委員会・淀川部会）

どうもありがとうございました。

他に何かありませんか。ないようでしたら、次回の部会の開催日時を皆さまとご相談したいと思います。

今回は、9 月 28 日の 15 時から 18 時、9 月 30 日午前ないし午後ということになっているのですが、皆さま方はいかがですか。

寺田部会長（委員会・淀川部会）

次回部会の開催のことで少し説明をしたいと思います。

今後の部会の進め方について、既に議論をして頂いたと思いますが、資料 2 - 1 にありますように、5 月中旬に流域委員会の中間とりまとめを発表したわけですが、これを最終提言として一本化していきます。

中間とりまとめは、委員会と 3 つの部会の合作として出したわけですが、それぞれニュアンスの違いもありましたが、基本的にはそれらを一本化して、最終提言としてなるべく早く発表するということが昨日の委員会で決められました。最終提言作成の作業は、主には委員会が行うことになり、その原案が、9 月 12 日の第 14 回委員会に出される予定になっています。

ですから、昨年来から部会を挙げての中間とりまとめに向けた作業が、ここで一応途切れてしまうことになると思います。しかし部会としても、委員会による最終提言のとりまとめに対して、言うべきところは言うておかなければいけないだろうと思います。もちろん、淀川部会委員で委員会委員を兼ねている方が何人もおられますから、委員会の場でも発言できるのですが、やはり部会は部会として、最終提言にこういう内容を盛り込むべきだ、或いは、こういう内容にすべきだという意見を、きっちりと議論をしたうえで、言った方がよいのではないかということです。9 月 12 日の委員会の次の委員会は 10 月 24 日です。10 月 24 日には最終提言を確定させるということになっていますので、この 9 月 12 日から 10 月 24 日の間に部会としての議論をしなければいけないという理由から、9 月下旬に新たに部会を設定させて頂いたということです。

それから、最終提言については委員会と 4 つのワーキンググループの中で議論を深め、最終提言をとりまとめます。あと、意見書として 2 つ、住民意見の聴取・反映に関する提言が 1 つ、それから、河川整備計画原案に対する検討を行って意見書を来年の 3 月までに出すという大きなタイムスケジュールがほぼ固まっています。従って、今後の部会の関わり方は、いままでのように委員会から自由に議論するというスタンスの方向転換をしながら、部会としての義務を果たすということで、意識を変えて頂きたいと思っています。

長くなりましたが、そういう趣旨で、この次回の部会の日程を決めて頂きたいと思いません。

榭屋部会長代理 (委員会・淀川部会)

9月24日、28日、30日に最終提言についての検討を実施したいということですが、皆さまのご都合をちょっとお聞かせ頂きたいのです。

24日、都合の悪い方というのは、どなたかいますか。24日は午後いっぱいですね。皆さま、都合はOKですね。28日も大体皆さまOKですね。30日は2人ということは、24日が一番よいということになるのでしょうか。では、24日に決めさせて頂きませんか。

現地対話集会が8月28日と9月7日と9月20日の3回です。

9月24日の13時半から16時半が一番都合が良いようですが、よろしいでしょうか。

では、9月24日で延長もあり得るということをお願いいたします。

それでは、以上をもちまして、第17回淀川部会を終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。

庶務 (三菱総合研究所 新田)

委員の皆さまのお手元に、今、塚本委員からの資料を配付させて頂いております。

それから、先ほど川上委員から教えて頂きましたが、8月2日の23時から24時10分まで、NHKの教育テレビで淀川流域委員会の活動を紹介した内容や流域住民の活動を紹介したテレビ番組が放映される予定です。

なお、6月23日のシンポジウムの記事を受付の方に置いておりますので、ご覧頂ければと思います。

以上をもちまして閉会いたします。どうもありがとうございました。

以上