

今こそ流域治水を！

～ふりかえる淀川水系流域委員会の提言～

緊急フォーラム

2021年3月21日

<実行委員会よびかけ人>

川那部浩哉、今本博健、宮本博司、畑武志、高田直俊、
藤井絢子、西野麻知子、千代延明憲、澤井健二、
川上聡（事務局）、嘉田由紀子（事務局）

プログラム

挨拶と本フォーラムの趣旨（嘉田由紀子）

第一部 国政も流域治水を推進

- ①川上聡（元淀川水系流域委員会副委員長、川づくり会議みえ）
国土交通省の「流域治水」と淀川水系河川整備計画の変更案

第二部 淀川水系流域委員会の流域治水方針をふりかえる

- ②宮本博司（元国土交通省職員）：「想定外」洪水から住民の命を守る
③今本博健（京都大学名誉教授）：流域治水を活かすには非定量治水への転換が必要だ

第三部 人口減少時代の流域政策と法制度

- ④武田史朗（立命館大学）：自然と対話する水管理—オランダに学ぶ流域空間デザイン

第四部 総括討論（進行：嘉田由紀子）

河川から地域へでる河川法改正は可能か？（定量治水から非定量治水へ）
宣言文確認

(1)

流域治水は

琵琶湖・淀川水系の昔ながらの

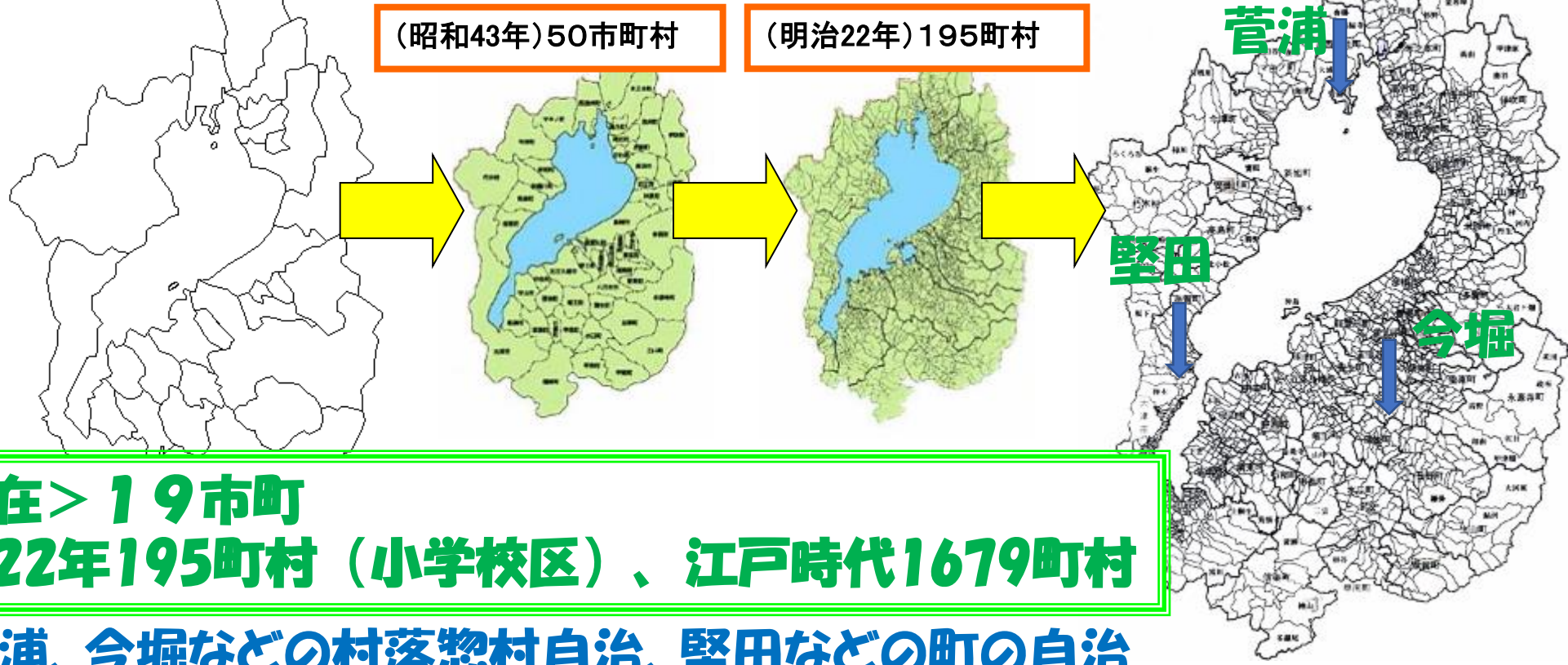
河川と人びとの関係性から生まれた

(日本各地の水田農村に共通か?)

律令時代から日本の地域社会は河川に寄り添った伝統的水共同体を形成



地域の自治組織は、米づくりを基本に、江戸時代の伝統的自治組織から、明治、昭和、現代へと展開



<現在> 19市町
明治22年195町村（小学校区）、江戸時代1679町村

- * 菅浦、今堀などの村落惣村自治、堅田などの町の自治
- * 戦国時代の地域政策：信長・秀吉の検地(土地制度)による村落共同体の地理的境界を確定⇒現代の土地・税制度に引き継がれる。
- * 信長の道路・橋梁などのインフラ整備も行政の基本
- * 水の恵みも災いも、伝統的自治組織が総合的に管理

徹底した地域歩きでわかったこと (伝統的生活知の再生と復活)

～地域生活現場を徹底して歩き、耳を傾けることで～

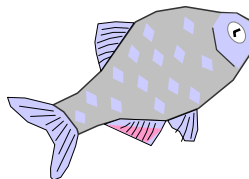
- 琵琶湖周辺の人びとの暮らしと水とのかかわりを湖辺の各地を歩きながら、昭和30-40年代のちょっと昔の話を徹底して聞き書き。

■ 琵琶湖淀川水系水害被害地調査、40ヶ所

- 当事者としての意識、人びとがこだわりをもっていて、今からでも復活したいと思っているのは 水質そのもの以上に水とのかかわりだった。
- つまみ問題そのものが属地的、属人的に多様だった。
- 水害被害は多いが人は意外と死なないことを 発見。ソフトの社会的対応が充実。
- そして人びとの願望はハード面の整備にプラスして川との関わりの豊かさを求めている。

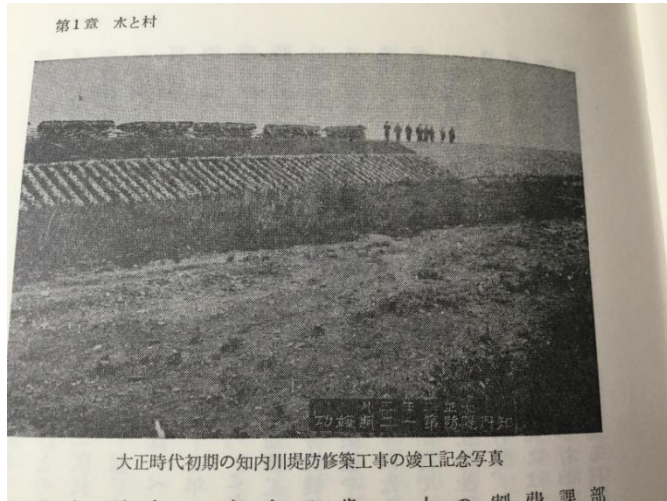


■ 琵琶湖淀川水系水害被害地調査、40ヶ所

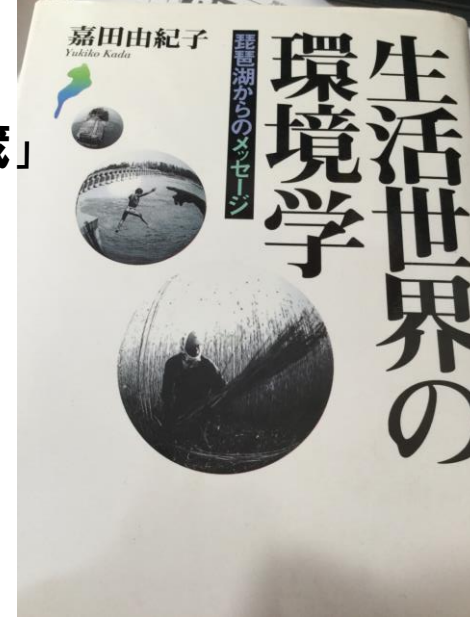


洪水は多いが人が死なない治水 —高島市マキノ町知内村250年間の「モノグラフ」—

大正2年、村自前の堤防工事完成記念写真



知内川の「切所」に今もたたずむ「水竹地蔵」



(2)

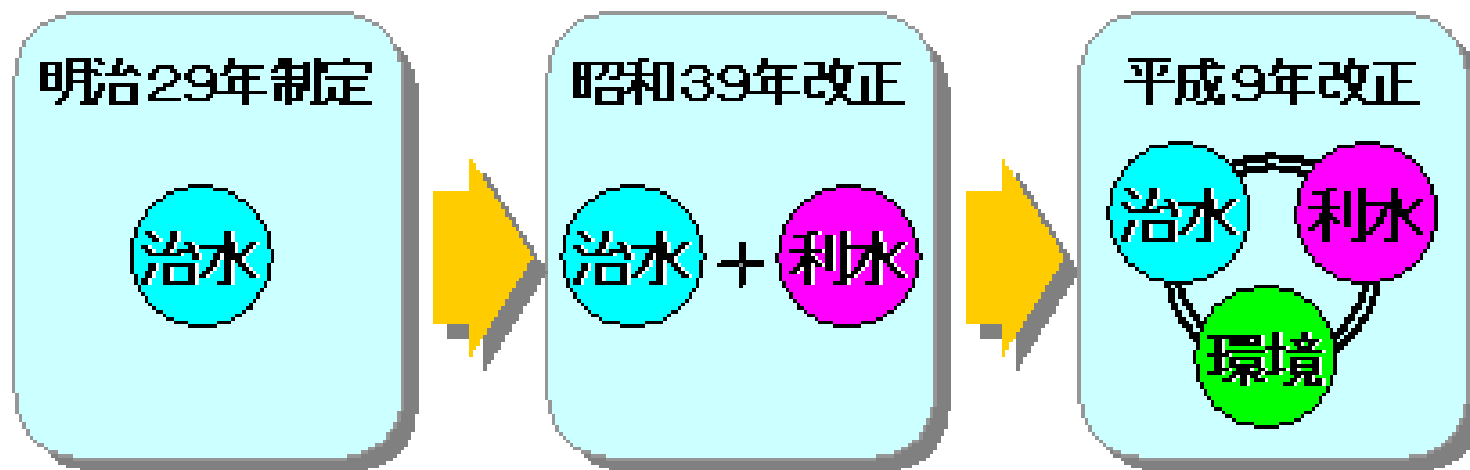
**総合的な地域自主管理母体である
地域共同体的水・環境管理から**

**縦割り行政管理への移行が
明治以降の近代化の筋道**

経済発展のソフト・ハード基盤づくり

日本では明治・昭和・平成と近代化に沿って河川法改正、近い水から遠い水へ

- 治水・利水・環境の総合的な河川制度の整備
 - 河川環境の整備と保全
 - 地域の意見を反映した河川整備の計画制度の導入



河川法改正の流れ

洪水対応にみる歴史的な思想転換 “近い水” から “遠い水” へ

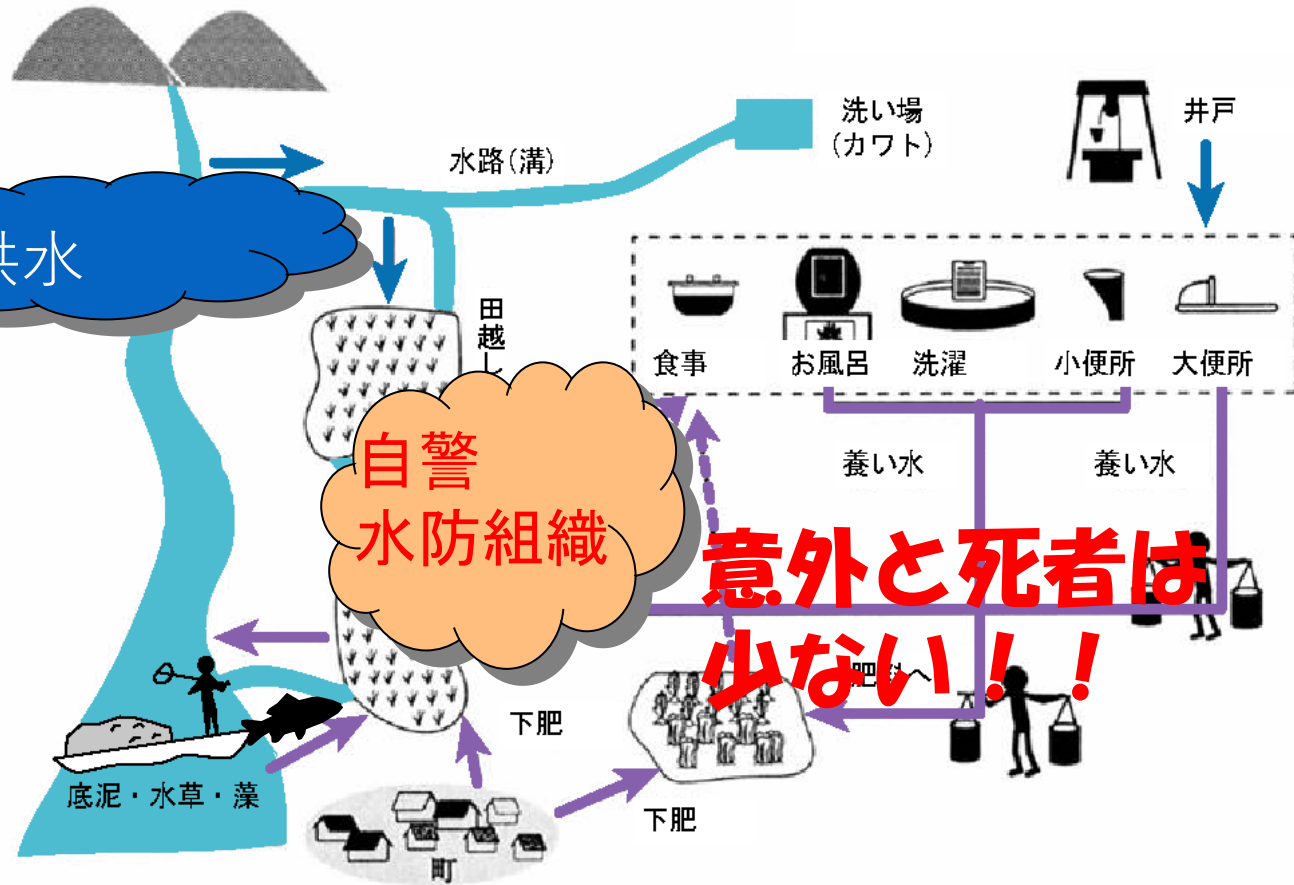
- **第1期: 「近い水」共存期:** 江戸時代から明治時代中期まで、藩政村の自治機能、多機能型水組織(治水・利水・環境組織の未分化、自己管理時代)、「あふれることを前提とした治水 = 洪水受け止め型治水」
- **第2期: 「遠い水」の出現:** 明治22年町村合併、明治29年河川法制定、「河道閉じこめ型治水政策」の拡大、官僚的制御論の登場(水量計測)、地主制度の拡大、機能別水管理組織の拡大(発電、都市用水需要)、
- **近代科学技術に基づく「要素還元的」な水量主義。「定量治水」の進展。**
- **大熊孝は「庶民の自然観」から「国家の自然観」へと表現**

“近い水”が生きていた時代

循環と使いまわし、自己管理の時代

■ 水システム模式図 江戸～明治中期(昭和30年代まで)

治水Ⅱ河川からあふれることを
前提に流域共同体で水害対応



利水＝水の使い回し・循環

かつては住民の間に「災いをやり過ごす知恵」 = 災害文化 = レジリエンスが存在

かさ上げされた住宅



地域
継続

災害に見舞
われて
も・・・

災いをや
り過ごす
知恵

小さな洪
水を少し
ずつ体験

洪水後も自費補修
(昭和30年代まで)

防災施設が不十分



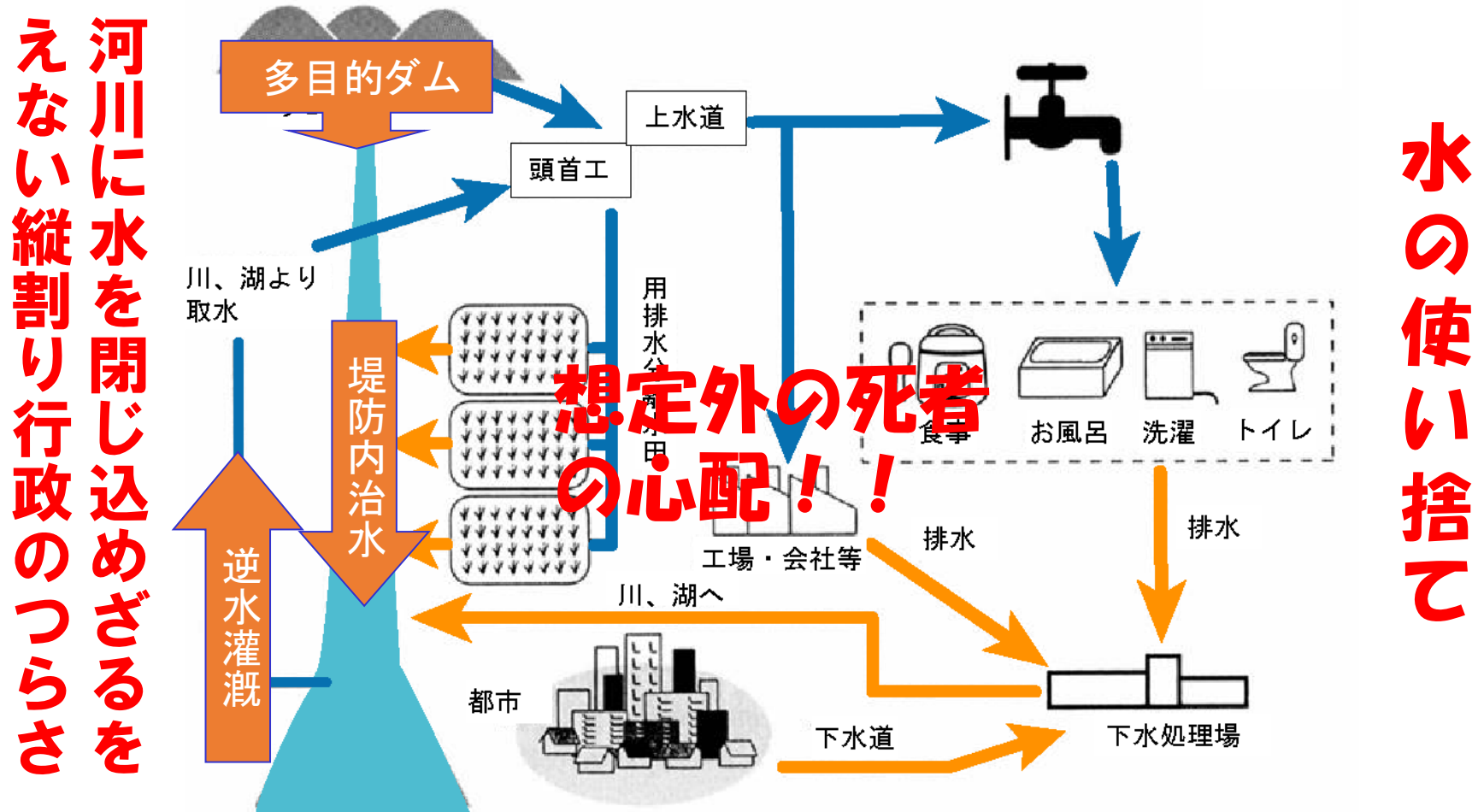
霞堤

“近い水”から“遠い水”へ、 そして今、“近い水”の再生へ！

- **第3期:「遠い水」の浸透・完成期:**昭和20-30年代、昭和20年代の洪水多発、「国土総合開発法」「水資源政策」「多目的ダム法」高度経済成長、新河川法(昭和39年)、確率洪水・基本高水論の登場、「中央管理的制御論の完成」、「治水公費主義」「水利権許認可主義」
- 水害対応は行政おまかせになり、高度経済成長を達成、水害の憂いから解放され一旦は住民は歓迎！
- **第4期:行き過ぎた「遠い水」への反省と「近い水」の再生・創生:**平成9年河川法改正、「環境」概念の導入、「住民意見の反映」、河川整備計画、低成長時代、「超過洪水」の認識、「水需要抑制」、新しい「非定量型・流域型治水」の必要性
- 河川から生き物の姿、子どもの姿が消える！
- 想定外の溺死が発生(2004年新潟豪雨、2018年西日本豪雨、2019年台風19号、2020年球磨川豪雨)
- 2021年流域治水関連方針提案、しかし河川法には「定量治水」は残ったまま。今こそ、河川法改正が必要では？

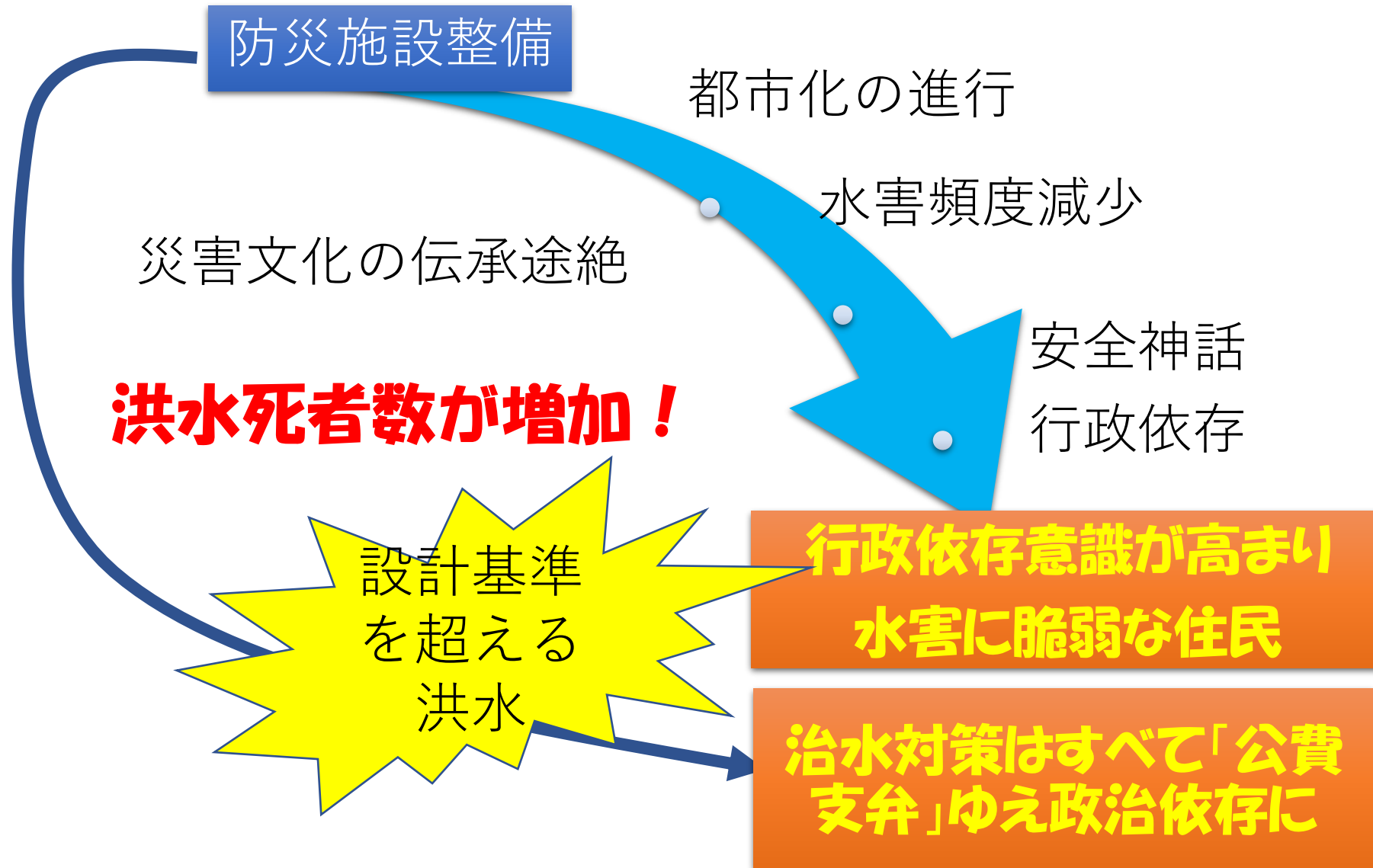
“遠い水” による水系閉じ込め型水システムの完成

■ 縦割り行政管理による水システム模式図 平成年代 水の使い捨て



出典：嘉田由紀子：『環境社会学』、岩波書店、2002、P15

「人為的に作られた安全、行政依存度が高まると、人間・地域側の弱さが高まる」問題



平成河川法の理念実現のため淀川水系流域委員会での提言 (2001年から400回の議論と現場訪問)

(1) 河川環境の保全・再生の新たな理念

- ・川が川をつくるのを少し手伝う河川整備に転換
- ・環境変化については予防原則に基づいて総合判断を行う
- ・健全な生態系なくして人類の未来はない

(2) 治水のあらたな理念

- ・計画規模を上回る洪水(超過洪水)をふくめいかなる大洪水に対しても壊滅的被害を回避するためできるだけ破堤しない河川対応と破堤した場合の被害をできるだけ軽微にしようとする流域対応を実施する(定量治水から非定量治水へ)

(3) ダムについての新たな理念

- ・ダムは自然環境に及ぼす影響が大きいため、原則として建設しない
- ・ダム以外に実行可能で有効な方法がないことが客観的に認められかつ住民の社会的合意が得られた場合にかぎり建設

(4) 住民参加・協働の新たな取り組み

- ・住民等の参加による河川管理推進のため、一定の権限と義務を付与した河川レンジャー制度の創設
- ・多様な住民・住民団体・地域組織等、関係行政・運営諸機関等の河川管理活の拠点としての流域センターの創設

(3)

滋賀県の流域治水は条例制定まで8年かかった

**住民が一見いやがる「自助」「共助」の仕組みは
つくれるのか？**

• **これからが正念場！**

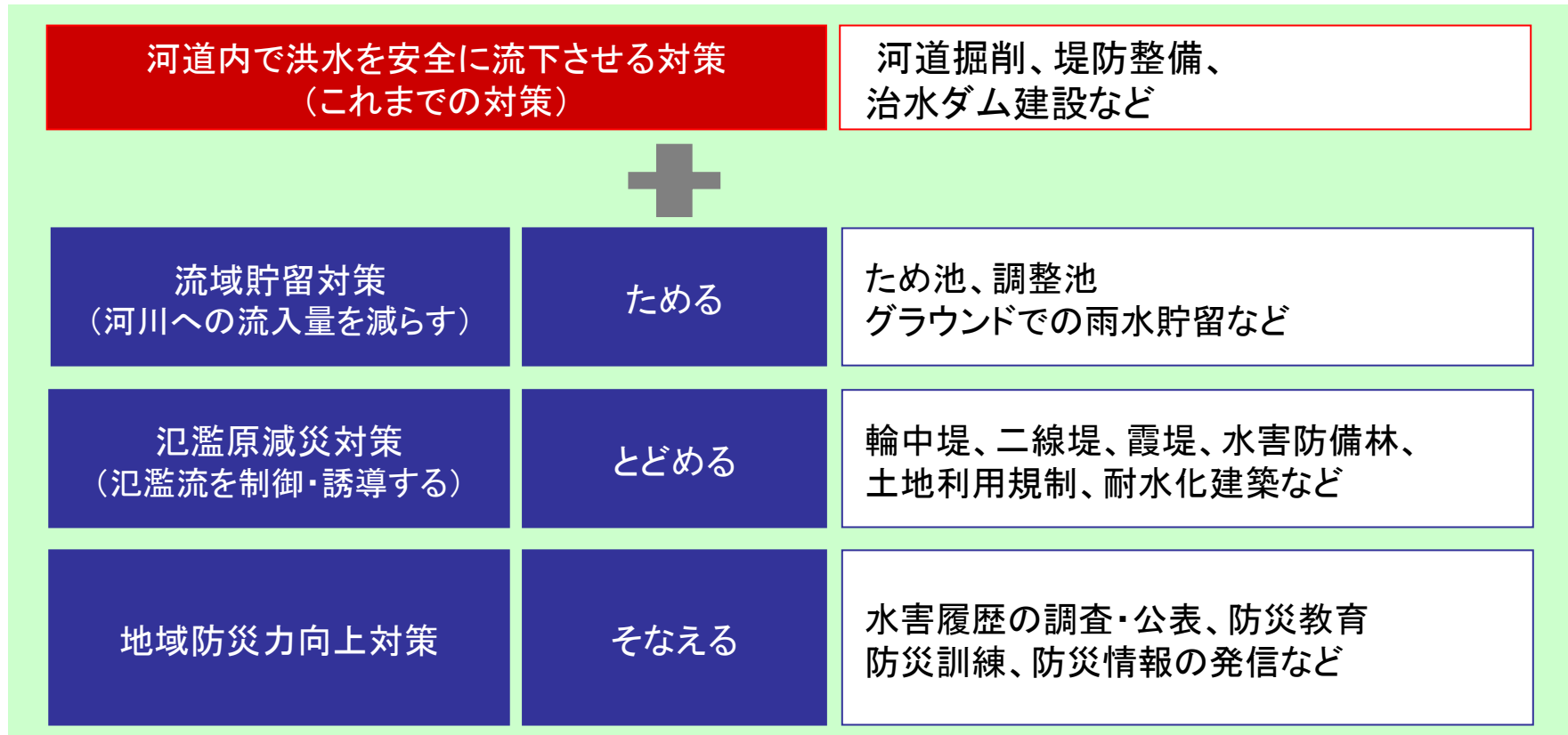
8年かかった滋賀県における流域治水政策のあゆみ

- 2006.7 **嘉田知事就任**
- 2006.9 **流域治水政策室 設置**
- 2006.10~ **水政対策本部琵琶湖流域治水推進部会** **庁内組織**
- 2007.7~2011.5 **流域治水検討委員会(行政部会:片田講演)市町**
- 2008.2~2009.3 **流域治水検討委員会(住民会議) 提言('08.12)**
- 2009.1~2010.5 **流域治水検討委員会(学識者部会) 提言('10.5)**
- 2011.3 **パブリックコメント(東日本大震災、「想定外」という課題)**
- 2011.4 **流域政策局 設置(流域治水政策室、広域河川政策室、
河川・港湾室、琵琶湖不法占用対策室、水源地対策室)**
- 2011.5 **流域治水検討委員会(行政部会) および、
琵琶湖流域治水推進部会の承認を得て、
『滋賀県流域治水基本方針(案)』を策定(滋賀県議会)**
- 2011.6 **報告から議決事件へ変更**
- 2012.3 **議決、『滋賀県流域治水基本方針』の策定**
- 2013.9 **『滋賀県の流域治水を推進する条例』上程 継続審議2回**
- 2014.3 『滋賀県の流域治水を推進する条例』制定(全国初)**



滋賀県の流域治水 ～地域性を考慮した総合的な治水対策の展開～

| | |
|----|--|
| 目的 | <ul style="list-style-type: none"> ① どのような洪水にあっても、人命が失われることを避ける(最優先) ② 床上浸水などの生活再建が困難となる被害を避ける |
| 手段 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 川の中の対策(堤外地対策)だけではなく、「ためる」「とどめる」「そなえる」対策(堤内地での対策)を総合的に実施する。 |



4つの対策で総合的に 命を守る「流域治水条例」

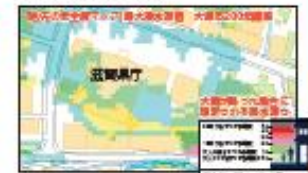
昨年、台風18号による豪雨災害に見舞われ、あらためて水害の恐ろしさを実感しました。県では、行政・住民のみならず、事業者が連携して総合的に命を守る「流域治水条例」を制定しました。どのような洪水からも命を守るため、4つの対策を軸に流域治水を総合的に推進し、将来にわたる安全で安心な地域の実現をめざします。



TOPICS 流域治水の基礎情報

治水対策のベース、 「地先の安全度マップ」

地先の安全度マップとは、滋賀県が全国に見極めて作成した、大小の河川とともに、身近な下水道や農用排水路などのはんばまで想定した洪水予測マップです。大雨時に起こる現象を「見える化」したことで、「川の中」に加え、「川の外」の対策を具体的に検討することが可能となりました。水害から生命・財産を守るために活用しましょう！



見たい箇所を拡大することが出来ます。
▶地先の安全度マップ
<http://shiga-bousai.jp/internet/map/index.html>
滋賀県防災情報マップ

リスクを知る！ 回避する！ 命を守る！

水害の規模に上限はなく、その対策を河川整備に頼るだけでは限界があります。しかも、気象庁によると1980年に50ミリ以上の「非常に激しい雨」の降る頻度が、過去30～40年で2倍以上増えています。「流域治水条例」は私たちの知恵を結集した、水害防止に向けた総合的な対策です。人命被害を回避するために、一日も早い実現に取り組んでいきます。



対策3 地域づくりでそなえる

洪水が起こりそうな時にも正しい判断ができるよう、地域の防災力を高めることが重要です。「地先の安全度マップ」を基礎情報にして、住民の方とともに、地域特性に応じた避難体制を検討します。みんなで一緒に水害にそなえたまちづくりを進めていきます。



対策4 被害を最小限にとどめる

そなえがあっても逃げ遅れてしまった。そんな時でも命を守る安全な住まい方のルール化が「とどめる」対策です。水害リスクの高い場所では、住民の方とともに、具体的なルール作りを進め、避難空間が確保できる安全な住まい方を推進します。



対策1 河川整備などで川を安全にながす

これまでも、水害を防ぐため、堤防やダムの建設などを計画的に進めてきました。また川床の土砂を取り除き、生えている木を切るなども行ってきました。河川の整備は水害を防ぐための基本的な対策であることから、計画的、効果的に進めていくこととしています。



対策2 降った雨をためる

河川や水路を流れる水量には限界があります。そこで、公園やグラウンドなどに降った雨を一時的に「ためる」対策により、川の負担を軽くします。条例では、施設の管理者などが雨水をためたり地下にしみこませたりすることを、努力規定としてお願いしています。



滋賀県の流域治水政策

基本的な考え方



しかの流域治水は、どのような洪水にあっても、

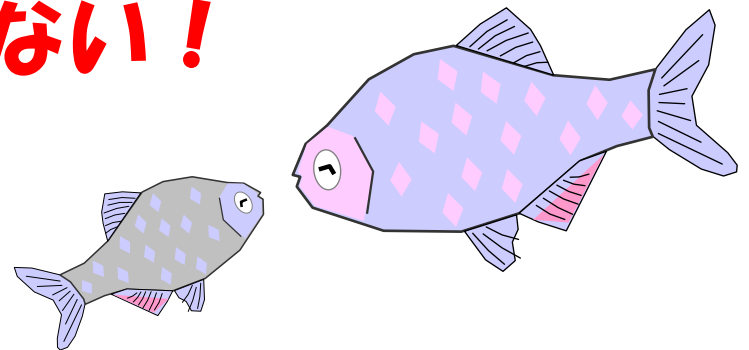
① 人命が失われることを避け（最優先）、

② 生活再建が困難となる被害(床上浸水)を避けること、を目的として、

自助・共助・公助が一体となって、川の中の対策に加えて川の外の対策を、総合的に進めていく治水

流域治水の基礎情報、 住民目線のリスクが 「地先の安全度マップ」

- 住民自身がリスクを知らねば、ハザードへの暴露に対応する、住民自身の脆弱性を高めることができない！



暮らしの舞台“地先”における安全度 ～「地先の安全度」を用いたリスク評価～ (全国初、平成24年9月公表)

「地先の安全度」とは、
場所ごとに覚悟しておく必要のある
“水害リスク”なんだ！

さまざまな
規模の外力

大川川だけではなく、身近な水路のはん濫も考慮

一級河川A川
治水安全度 1/30

水路
治水安全度 1/2

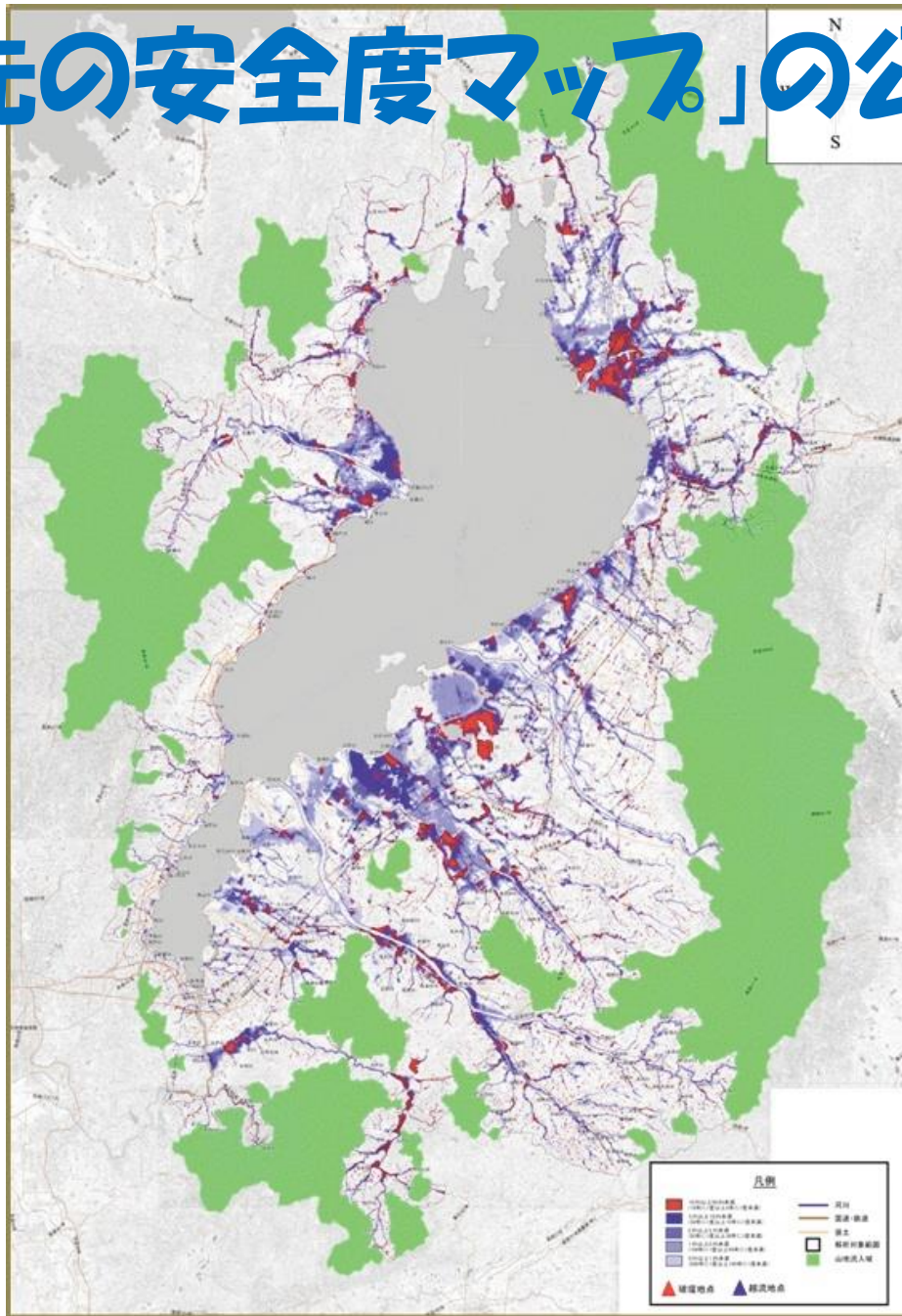
下水道(雨水)
治水安全度 1/10

農業用排水路
治水安全度 1/5

二級河川B川
治水安全度 1/10

| | | | | | |
|---------------|-------|-----------------|-----------------|--------|--------------------|
| 1/ 2 (0.500) | 年発生確率 | | | | |
| 1/ 10 (0.100) | | ④ | | | |
| 1/ 30 (0.033) | | | | | |
| 1/ 50 (0.020) | | | ③ | | |
| 1/100 (0.010) | | | | | |
| 1/200 (0.005) | | | | ② | ① |
| ... | | | | | |
| | | 被害の種類(浸水深・流体力) | | | |
| | | 床下浸水 | 床上浸水 | 家屋水没 | 家屋流失 |
| | | 0.1m < h < 0.5m | 0.5m ≤ h < 3.0m | h ≥ 3m | $u^2 h ≥ 2.5m^3/s$ |

「地先の安全度マップ」の公表には大きな抵抗



- **県議会や市長会からの抵抗**
- 「地価が下がる」「知事は地価がさがる責任をとれるのか！」
- **反対する人は土地を売る人：本家筋**
土地を売買の対象と考える人
- 一生に一度、家を買えるかどうかという新住民、労働者の立場からはリスクの高い土地を知らずに購入したくない。**分家筋**
- **リスクを知らせないのは行政の不作为ではないか？**



Mountain area (Zone1)

流域治水政策は日本中に展開可能

しかし簡単ではない！
住民の自覚、覚悟が必要
国の流域治水協議会などに住民参加が
全く無視されているのはなぜか？

同時に、生き物や子どもたちの遊びのにぎわいをとりもどす
のが流域治水＝グリーンインフラの方向

そこに「河川に空間を！」という
オランダからの学びがある！

温暖化時代の「定量治水」と「非定量治水」

- 法的には「計画洪水＝施設の想定」と「超過洪水」の2種類があり、「安全という線引き」をして「これ以上溢れさせない」と決めるのではなく、「どんな洪水でもできるだけ安全に」するのが流域治水の本質だ。
- 「閉じ込めるべき水量」をきめる「定量治水」から、「計画洪水」をこえる大洪水であっても命を守り、同時に環境破壊もふせげるような新しい河川哲学が必要となる。それが「非定量治水」でありその時参考になるのが先人の知恵だ。
- 今、人口減少社会を迎え都市部でさえ人間の居住空間が縮小している。そんな社会条件に即して未来世代を見据え、次世代に財政負担や環境破壊のツケ回しをしない水害政策が流域治水である。
- 地域の生態系とのかかわりでみると、流域治水は、樹林帯、遊水地や湿地の価値を評価し、国土保全政策にくみこんでいく「グリーン・インフラ」方針にも適合し、環境保全と水害対策を同時に目指す未来先取り政策といえる。
- それには河川法のさらなる見直しと、「国家の自然観」による流域治水にならないよう住民参加の仕組みを確実に埋め込む事も求められている。