

令和3年度 第2回 静岡県河川審議会 会議録

日 時	令和3年12月24日（金）13時00分から14時40分まで
場 所	静岡県熱海総合庁舎 3階第6会議室
出席者 職・氏名	<p>委員長 大石 哲（神戸大学都市安全研究センター 教授） 委 員 秋山 信彦（東海大学海洋学部 教授） 委 員 浅見 佳世（常葉大学大学院環境防災研究所 准教授） 委 員 海野 俊也（(株)静岡新聞社 静岡放送（株）執行役員浜松総局長） 委 員 絹村 敏美（静岡県土地改良事業団体連合会専務理事） 委 員 五味 響子（静岡市番町市民活動センター センター長） 委 員 高木 敦子（(有)アムズ環境デザイン研究所 代表） 委 員 高梨 成子（(株)防災&情報研究所代表） 委 員 知花 武佳（東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻准教授） 委 員 守屋 司子（静岡県環境カウンセラー協会理事） （欠席…荒井委員、頼重委員） 事務局 河川砂防局長、河川企画課長、砂防課長、熱海土木事務所長ほか</p>
議 題	1. 逢初川水系 河川整備基本方針について
配布資料	<p>1 逢初川水系 河川整備基本方針について</p> <p>(1) <u>逢初川-資料-1</u> 流域概要図 (2) <u>逢初川-資料-2</u> 策定フロー図 (3) <u>逢初川-資料-3</u> 流域と河川の概要 (4) <u>逢初川-資料-4</u> 治水計画・正常流量の検討 (5) <u>逢初川-資料-5</u> 河川整備基本方針 整理表 (6) <u>逢初川-資料-6</u> 逢初川水系河川整備基本方針（原案）</p>

1 審議事項

- ・逢初川水系 河川整備基本方針について

2 審議内容

<事務局から、議事「逢初川水系 河川整備基本方針について」の説明>

【委員】

治水事業の歴史としては、これまで水災害はなかったが、今回、大きな土砂災害があり緊急対策についてその下に書かれている。整備方針という長期の方針を議論する中で、緊急対策の部分が他と比べて最近の話題すぎるのではと感じた。

今回のような土石流災害を踏まえ、今後、斜面の変位計設置などの土砂災害の警戒情報を発信するようなソフト対策があるのか伺う。

治水事業の沿革と現状の項目に、津波対策の方針が入っているが、後段の河川整備の基本方針の中にも津波対策について記載されているため、どちらかでよいのではないかと。

今日視察していると、限られてはいるが、一部、家から水際に下りる階段があり、個人単位での利用はあったと思われる。基本理念の中で、「逢初川は川との距離が近く、生活空間に寄り添った河川であり」という記載もあり、例えば、地震とかその他災害が発生して水道が使えなくなった場合に、川の水を取れるようにしておくという対策は結構有効だと思う。数か所でも、あるいは簡易なものでも、有事には川に下りられるという対策があってもよいと思う。

河川の維持管理の中に「占用工作物管理者にも働きかける」と記載があるが、これは適切な維持管理を行うように働きかけるという意味か。

本川に砂防堰堤を1基追加するということが、割と大きな支川が2つある。支川の土砂災害対策は十分なのかを伺う。

【事務局】

これまで大きな災害が起きていない逢初川の水災害の歴史において、土石流災害が発生したということは大きな事象と捉えており、それに対して土砂災害対策をやっているということを記載することは必要なものと考えている。

併せて、河川での対応についても、現状の緊急的な対策を記載する形で整理している。

【委員】

緊急的な対策としてこういうのがあって、今後どうしていくかというのが書き加えられると、次につながると思う。

【事務局】

緊急的な対策とともにこの河川整備基本方針を定めて、速やかに整備を進めていくという、今後の方向性を追記して整理したい。

土砂災害警戒情報については、災害の履歴情報を基に定期的にその発令基準の見直しを行っている。この警戒情報というのはやはり住民避難に直接つながっていくことになると思う。今回の災害で、警戒情報が正確に市に伝わって、それが住民へ行ったかどうかということも検証した中で、いかにして住民避難にこの警戒情報をつなげていくかということころは、今後検討していきたいと考えている。

表題では津波対策の方針としているが、現在の津波対策の考え方を整理したものである。表題が、少し適切でなかったが、最終的な本文では表題をとり、一連の表現で構成する。

これまでの河川利用として、一部に水際に下りられる階段があることは認識している。一方で、改修後は現状よりも掘り込む計画であり、急勾配で計画流量も増えるため、親水護岸のような計画は難しいと考えている。ただし、御指摘のような防災用水のような利用については、今後の計画の中に反映できるかどうかというところも含めて事務局で検討していきたい。

河川内工作物の適切な維持管理を働きかけるという形で、文言の記載は検討したい。

逢初川本川には2箇所砂防指定地があるが、中下流で合流する2つ支川には砂防堰堤の整備はまだできていない状況である。砂防事業の展開に当たっては、住民からの要望状況を踏まえ、事業化について今後検討していく。

【会長】

河川整備の基本方針の「砂防事業や治山事業との調整や連携、森林保全・農地保全の働きかけ等」の後に「適切なモニタリングや住民への情報提供等」の文言を入れて、ハード面の洪水対策だけでなく、ソフト面の洪水対策についても記載してはどうかと思ったので、そのような方向で検討されたい。

【委員】

今回これだけ大きな災害があったことを踏まえると、県の計画については、県が流況を総合的に管理するということを発信することが、地域の人たちと寄り添い、熱海市を支援していくことになると思う。

例えば、河川整備基本方針の洪水対策について、「総合的な水災害対策を推進する」と記載されているが、全ての環境管理を県が進めるということになれば、総合的な環境管理の視点から水災害対策を考えていくというような記載になると思う。

河川整備の基本方針に、「熱海市における地域振興やまちづくりなどに関する計画との調整、連携に努める」と書かれているが、南北軸の道路を整備していかなければいけないという課題や、流出した逢初橋などの観光資源の再現など、熱海市との調整もあると思うが、これから行われる整備をある程度見据えた視点を河川の方針でも持っているという表現があってもよいのではないか。

歴史・文化などについては「河川景観に関しては、歴史・文化施設や温泉等を資源とした観光地である伊豆山地区のまちづくりと調和した美しい景観が形成されるよう」とあるが、具体的に踏み込んだ記載にした方がよいと思う。

【事務局】

委員御指摘の対応については、基本的に事務局では十分理解しているつもりである。

復旧を見据えた上で、本来、逢初川はどういう川であるべきかという将来像を記載するのが、河川整備基本方針のつくり込みの方針である。一方で、被災地の復旧を具体的に展開しなければならないというもう一つのフェーズの中では、熱海市との調整、連携というところもある。

頂いた意見を踏まえ、熱海市などとの調整事項を整えた上で、今後概ね20年間の河川整備のあり方を記載する河川整備計画において具体的に展開していけるように、現段階で記載できる内容を基本方針の中に盛り込んでいきたい。

【委員】

具体的な整備に向け、方針はわかっていると思うので、逢初川に関してはもう少し踏み込んで考えていただきたい。

【会長】

河川環境の整備と保全のあたりで少し文言を足すことなどを検討されたい。今後、パブコメや地域住民との意見交換会等を踏まえ、計画期間 20 年から 30 年の河川整備計画が策定されるため、事務局はただ今の意見を記録にとどめて、そちらに活用していただくという方向もあると思う。

【委員】

本日、実際に逢初川流域の現場を歩いて、そこにあつたたくさんの方の暮らしとそして命までが奪われた場所だったということが心に残り、二度とこういうことが起きないように、しっかり逢初川の基本方針をつくっていただきたいと強く思ったところである。

基本方針の現状把握のところに、逢初川は非常に急峻な地形で、その流域に人々の暮らしと歴史があるということ踏まえて記載してほしい。過去のことはよく書かれているが、7月災害以降のことがあまり書かれていないと感じる。

2021年7月以降、多くの住民たちが逢初川について考え、生活を支えてくれていた川だったと、川に対する思いや見方が変わったと思うので、現状として住民と川との関りのところに記載してもよいのではないか。歴史教育や環境教育の記載も大切だが、それだけが住民との関わりではないと思う。

【事務局】

川が道路の下に入っているという、それまではごくごく当たり前の状況と、7月の災害以降の関わり方については、もう少し違う面があるだろうという御指摘と捉え、これについては加筆するように検討する。

【委員】

上流部では既存の資料からは、こんなカエルがいる可能性があるということや、中下流部については生き物がなかなか生きにくいこと、縦断方向の連続性で海からの生物が上がってくることは難しいという分析がされているということがわかった。

ただ、河川整備の基本方針では「種の生息・生育・繁殖環境の保全と再生に努める」とか、「上流は環境の保全に配慮する」という一般的な記載にとどまり、既往資料から得た現状や課題が活かされていない。

例えば、中下流部は河川沿いに宅地あるいは崖が迫っている中で、環境保全はなかなか難しい。一方、JRよりも下のところで崖が迫ってきているところでは、エノキとかムクノキという溪流沿いの林になっており、散策をしている人たちが、紅葉と溪流が見られるような景観を目指すということがあってもいいかなと思う。

上流部にはツチガエルとかモリアオガエルということだが、県管理区間内の植生図を見ると、クロマツの植林とアカマツ、スギ・ヒノキとかの植林だけである。そんなところであえて植生環境の保全というよりも、横断方向に種が移動できるような、横断方向の連続性に配慮するという形にしたほうが、この川らしい環境配慮ではないかと思った。

現状や課題から把握した知見を、具体的な方針として記載してほしい。

【事務局】

この川の特徴を踏まえた方針について、もう少し文章を練らせていただきたい。

【会長】

河川環境の整備と保全の中で、最下流部での生物環境の維持と、上流部については横断方向の連続性に対する配慮という文言を入れたらいいのではないかと具体的な御意見をいただいたので、そのあたりを記載していければと思う。

【委員】

逢初川は、上流は自然環境が割合よく、下流も周辺環境は割合緑が残っているが、中流の住宅地の暗渠のところの環境では生物はほぼいないと思う。それを保全というのはあえて書かなくてもよいのではないかと。

下流もかなり人工的だが、上流部と河口のところはもとの環境ではないかと思う。そういったところに出てきた生物を保全することは必要だと思う。また、河口域に出現する回遊魚だが、海と川を行き来するものは通し回遊魚という。

もちろん生物がいれば保全していくということも大事だが、中流域の保全対策のような非現実的な環境ではあえて書かなくてもよいのではないかと。逢初川独特の部分で、上流、中流、下流の3段階に分けてもいいと思う。

【事務局】

川の上流、中流、下流で様相が違っているところもあるので、川の特徴を踏まえ方針ではできるだけ具体的に記載するように心掛ける。

【委員】

上流部の植林地で林業は行われていないのか。放置されているのか。

スギ林などが放置されると、保水能力がなくなることもある。直接川のことではないが、そういう周辺環境も場合によっては視野に入れておくといいと思う。

【事務局】

可能な限り反映させる努力をする。

【会長】

上流のスギ林については、追って調査されたい。

【委員】

川と山というのはつながっている。川だけ改修するといっても、森林部も含めて対応しないと、結局同じことを繰り返すのではないかと思う。

基本方針に記載はあるが、できればこういう会議のときに、森林部局の人にも参加してもらう形でもっと連携しないと進まないと思う。

現地には川への階段もあり、かつてはもっと川と一緒に住まわれていたということも散見されたので、そういう地域に戻るのであれば、上流できちんと土砂を止めないといけないと思った。

【事務局】

やはり上流域からの発生源対策ということが強く望まれるところであり、方針の中では、河

川管理者として可能な限りの書き方ということで記載している。

このような取組は、昨年度、国が示した流域治水という考え方にもつながるものであり、県でも、流域治水を進める上で横断的な連携も強力に図っていくという体制を取っており、その中でも関係機関にしっかり働きかけていく。

【委員】

今回の災害の原因は、盛土であり残土の適正な積み方ができなかったということだが、河川は原形復旧でもいいのかということを考えてほうがいい。

また、大変たくさんの方が亡くなっていて、大変な不幸な災害であることを踏まえると、いつまでという期限についてもある程度は踏み込んで書いたほうがいいのではないか。

【事務局】

河川計画は原形復旧ではなく、現在の河川の流下能力を評価し、将来的に望まれるべき治水能力を設定し、現在よりも治水安全度を上げる河川計画としている。

今後長い目でみた水系のあるべき姿を記載したものが河川整備基本方針であり、今回の災害は事実として書き込んでいる。河川整備基本方針は長期的な計画であり、この目標に向けていつまでにやるということを明言するものではない。

スピード感を持ってやらなければいけないことは理解しており、被災者の皆さんに寄り添いながら意見交換も踏まえた上で展開していくという段階へ早く進めるためにも、まずは基本方針を整えることが必要になってくる。

【委員】

ぜひスピード感を持って進めていただきたい。

【委員】

洪水対策の中の「森林保全・農地保全の働きかけ等を通じて」について、協議会等の中で他の部局、部門の方に働きかけるという意味で働きかけという表現が使われているが、もう少し強い表現でもよいと思う。

農地は6%だが、森林は74%あるため、これが保全されていないと流出量が増える。具体的な施策の促進とかいうことで他部局にしっかりやってもらうような感覚で記載すべきと思う。

流域治水の中でいつも農地、水田に貯留するという方法を言うが、熱海は水田がないので、現状の流出を維持するのが精一杯で、超過洪水対策にもソフト対策的な表現しか書けないことはよく理解できる。

改良復旧の横断図で、H.W.L.より上まで護岸を計画する図になっている。急勾配で流速の早い逢初川では、被災しにくい構造として超過洪水対策の一つの方法と考えられると思う。

【事務局】

現時点では委員御指摘のイメージで描いているが、最終的には地元住民の意見なども聞きながら決定していく。

【委員】

基本方針の人口について、伊豆山地域の人口・世帯数と、熱海市全体の人口・世帯数が記載されており、現状としてどうとらえればよいかややわかりにくい。

伊豆山のこのあたりは古くから、温暖な気候と温泉もよく別荘を建てて住む方も多かったし、ま

た熱海温泉のホテルとか旅館に勤めていた方も住んでいたと聞いている。

そういうことをもう少し具体的に書いてもいいのではないか。熱海市街の観光地と比べれば、どちらかという住宅地というイメージであり、しかも、古くから人が住んでいたということを書き表せるといいと思った。

【事務局】

人口等については確認できるデータで、もう少しわかりやすく整理する。

【委員】

過去に他の地区で大規模な土石流災害に遭ったところでは、川からの浸水に気を取られていて、土砂災害の予兆があっても後で気づくなど、土砂災害経験がないため警戒避難がとられにくい。

地域の災害危険を知る手段のひとつがハザードマップだが、県の土砂災害危険地図で逢初川流域は土石流危険区域に指定されていたものの特別警戒区域に指定されていなかった。盛土された時点で、現在市が警戒区域に指定しているエリアが特別警戒区域に相当していたと思うが、特別警戒区域に指定されていなかった。また、盛土の土砂がまだ2万立米ぐらい残っているのを踏まえたハザードマップということになると思うが、どのように指定されるのか今年の12月の改正も含めて教えていただきたい。

逢初川はこれまでに浸水被害を及ぼす川ではなかったということなので、緊急対策ということであれば現状復旧が基本ということでもいいと思った。暗渠構造については致し方ないと思う。中下流部の復興については、地元の方の意見も確認した上で、市の復興計画と連動して進めていく必要がある。災害の記憶というのを残していくということも課題として出てくることもあり得るため、その点も十分配慮して進めていただきたい。

【事務局】

土石流については、溪流にたまった土砂を対象としており、人工構造物である盛土は評価していなかったということになり、盛土が被害を助長させた原因ということがあったと思う。

盛土の対応については、原因究明のための調査結果を踏まえて、所管する部局と連携しながら、土地所有者に必要な対策を伝えて、対策を取ってもらう形を今後取っていく予定である。

【会長】

ハザードマップについては、河川整備基本方針には入ってこないことだが、県で行っている対策を踏まえて、適切に施行していただきたい。

災害遺構などの災害の記録については、何らかの形で今回の災害というものを地域が記録できるようなことを検討いただければと思う。基本方針に記載するものかどうかは、県で検討いただきたい。

【委員】

河川整備計画であれば具体的な内容を書き込むことができるが、長期計画である基本方針に具体的なことを書くと逆に縛りになってしまうことがある。結果として、多くの基本方針は、環境と洪水の対策のバランスに配慮した整備を進めるという無難な書き方をしているが、どの川にも当てはまるような計画になっている。基本方針のあり方についてはあまり議論が進んでいない。

山や地域の暮らしや住民の意見などの個別論からではなく、この流域の目指すべき姿を最初に議論して、その議論を踏まえて、基本方針にどこまで書き込むかを検討すべきと考える。本日の議論をよい機会をとらえ、是非議論いただきたい。

【事務局】

今回は通常の災害とは違うという事情もあり、事務局としてももっと踏み込んで書きたいという意思はあったが、河川法に基づく法定計画であることや、書き込みすぎることによって逆に足枷になってしまうことを懸念している。

ただ、これだけ大きな被害を受けて作る方針であり、本日いただいた意見を参考に、もう少し書き込みたいので、御意見、御指導をお願いする。

【会長】

逢初川水系河川整備基本方針の原案について、事務局が提示した原案に対し、様々な見地から、文章の表現の修正や追加等の御意見を頂いた。

私も、皆様からの御意見を賜りながら、適宜自分でも整理したものを申し上げ、記載の追加等について御確認いただき、それらは議事録に残ると思う。

事務局は議事録をよく見直して文章修正の作業をしていただき、修正案の確認については、会長に一任していただきたいと思うがいかがか。

(異議なし)

では、事務局は原案を適切に修正して私にお示しください。

本日の会議では、方針に関する内容以外にも、各委員の専門の立場や現地を確認いただいた視点から様々な御意見をいただき、改めて、今回のような激甚な土石流災害を二度と発生させてはならないと強く感じたところである。

そこで、今回は河川審議会から県に対して以下の2点を申し添えたいということで皆様にお諮りする。

1点目は、今般の土石流災害を教訓に、安全・安心な県土づくりに向けて庁内関係部局や関係自治体との一層の連携強化を図ってほしいということ。

2点目は、逢初川において熱海市が進める復興まちづくりの取組と連携しつつ、一日も早く復旧に取り組むこと。

このような内容を付して、当河川審議会として答申にしたいと思うが、よろしいか。

(異議なし)

それでは、皆様からこの2点の申し添えについて同意いただけたということを確認したので、そのようにさせていただく。

以上で予定されていた議事は終了した。活発に御議論いただきありがとうございました。

(14時40分閉会)

(以上)