

関川水系河川整備計画変更における意見聴取等を踏まえた対応

中里 倫子¹・森 博啓¹・山崎 友子¹

¹高田河川国道事務所 調査第一課 (〒943-0847 新潟県上越市南新町3番56号)

高田河川国道事務所では、気候変動、社会情勢の変化や地域の意向等を踏まえ、令和7年3月19日に「関川水系河川整備計画変更【大臣管理区間】」を行った。本論文では、河川整備計画変更における、パブリックコメントを踏まえた対応について報告する。

キーワード 河川整備計画、関係住民意見聴取、能登半島地震、保倉川放水路

1. はじめに

近年、「平成30年7月豪雨（2018年）」や、「令和元年東日本台風（2019年）」など、全国各地で豪雨による水害や土砂災害が発生するなど人命や社会経済への甚大な被害が生じている。

これまでの対策としては、施設能力を超過することを前提に社会全体で洪水に備える水防意識社会の再構築や、洪水防御効果の高いハード対策と命を守るために避難対策であるソフト対策との組合せが行われてきた。

更には、近年の気候変動や社会の動向等を踏まえ、将来の気候変動を踏まえた整備計画への見直し及び、河川の流域全体のあらゆる関係者が協働して流域全体で行う持続可能な治水対策である「流域治水」への転換を推進し、防災・減災が主流となる社会を目指す動きが進められている。¹⁾

2. 関川水系の概要

(1) 関川

関川は、幹川流路延長64km（大臣管理区間12.2km）、流域面積1,140km²の一級河川であり、その流域は新潟県・長野県の4市1町を抱える。流域内には約21万人が生活し、流域の中心には新潟県上越地方の社会・経済活動の拠点となる上越市がある。流域の約7割が山林で占められており、流域下流部の低平地に人口・資産が集中している。気象庁高田測候所の積雪深記録は全国第7位で、日本有数の豪雪地帯である。

(2) 保倉川

保倉川は関川の右支川であり、関川の河口付近で本川と合流する幹川流路延長54km（大臣管理区間1.6km）、流域面積368km²の一級河川である。保倉川流域の約6割は山林、3割は農地が占め、1割弱を占める市街地は保倉川下流部及び関川下流部に形成され、宅地、工場等の資産が集中している。保倉川下流部は関川と海岸砂丘に囲まれた鍋底のような低平地であり浸水が長期化する氾濫特性を有する。



図-1 関川水系流域図²⁾

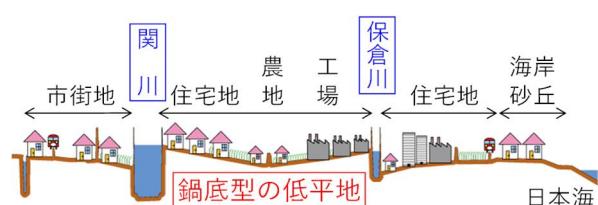


図-2 関川水系流域横断図³⁾

(3) 洪水の被害

関川において発生した大洪水は、台風や梅雨に起因するものが占める。関川流域は、梅雨、台風、冬期の降雪と年間を通じて降水量が豊富である反面、これらに起因して流域内の各地で水害に見舞われた。特に、1982年（昭和57年）洪水は関川、1985年（昭和60年）洪水は保倉川、1995年（平成7年）洪水は関川・保倉川において河川災害復旧事業及び河川激甚災害対策特別緊急事業を実施し、被害の早期復旧を図った。

3. 関川水系河川整備計画の概要

(1) 河川整備計画の基本的な考え方

関川水系の事業経緯は、以下のとおりである。

1995. 7	7.11水害発生
1996. 8	放水路概略ルート案発表
2001. 3	第1回 関川流域委員会
2007. 3	関川水系整備基本方針策定
2008. 3	第17回 関川流域委員会
2009. 3	関川水系河川整備計画【大臣管理区間】策定
2015. 5	第18回 関川流域委員会 関川・保倉川治水対策検討部会の設立
2017. 7	第19回 関川流域委員会
2019. 3	放水路概略ルート帯公表
2021. 6	第1回 保倉川放水路環境調査検討委員会
2023. 3	関川水系整備計画方針変更
2023. 12	第25回 関川流域委員会 第2回 保倉川放水路環境調査検討委員会
2024. 11	第3回 保倉川放水路環境調査検討委員会
2024. 12	第27回 関川流域委員会
2025. 3	関川水系河川整備計画【大臣管理区間】変更

保倉川放水路に関する経緯は次に示すとおりである。1995年（平成7年）7月洪水による保倉川沿川等の浸水被害発生を踏まえ、地元自治体から国へ抜本的な浸水被害防止対策実施の要望を受け、保倉川放水路の早期事業着



図3 1982年9月洪水浸水状況（上越市春日新田地先）²⁾

手に向けて1996年（平成8年）8月に放水路計画ルート周辺の地元住民の方々へ放水路事業計画について説明を行ったが、地域分断に繋がるなどの意見を頂いた。以降、地元自治体と連携し地元住民へ繰り返し説明を実施した。その後、2007年（平成19年）3月に「関川水系整備基本方針」を策定し、2009年（平成21年）3月には「関川水系河川整備計画【大臣管理区間】」を策定した。

河川整備計画は、河川法の3つの目的である、①洪水・津波・高潮等による災害発生の防止、②河川の適正利用と流水の正常な機能の維持、③河川環境の整備と保全が総合的に達成できるよう、概ね20年～30年で実施する河川工事の目的、種類、場所等の具体的な事項を示す法定計画を定めるものである。本計画では地元住民への説明を継続して実施し、放水路計画を位置づけるに至った。

洪水氾濫等による災害から貴重な生命、財産を守り、地域住民が安心して暮らせるよう河川等の整備を図るとともに、関川水系が現有している自然環境や河川景観を保全・継承し、地域の個性と活力、関川水系の歴史や文化が実感できる川づくりを目指すため、関係機関や地域住民と共に通の認識を持ち、連携を強化しながら治水・利水・環境に係る施策を総合的に展開することを計画の趣旨としている。

また、地域住民と継続して対話を重ねる中で、2006年（平成18年）10月に関川流域の基本理念としてとりまとめられた『安全で親しみのもてる関川、保倉川を目指して』に掲げられた基本理念を基本的な考え方とし、流域全体をとらえた上で「川づくり」に取り組むこととし本計画に反映されている。

更に、気候変動を踏まえた河川整備基本方針の変更を2023年（令和5年）3月に行い、河川整備基本方針の変更を踏まえ、2025年（令和7年）3月には河川整備計画の変更を行った。

なお、対象期間は、計画変更時より30年間であり、社会経済状況・自然環境状況・河道状況等の変化や新たな知見、技術の進歩等により、必要に応じて適宜見直しを行うこととしている。



図4 1995年7月洪水堤防決壊状況（妙高市月岡地先）²⁾

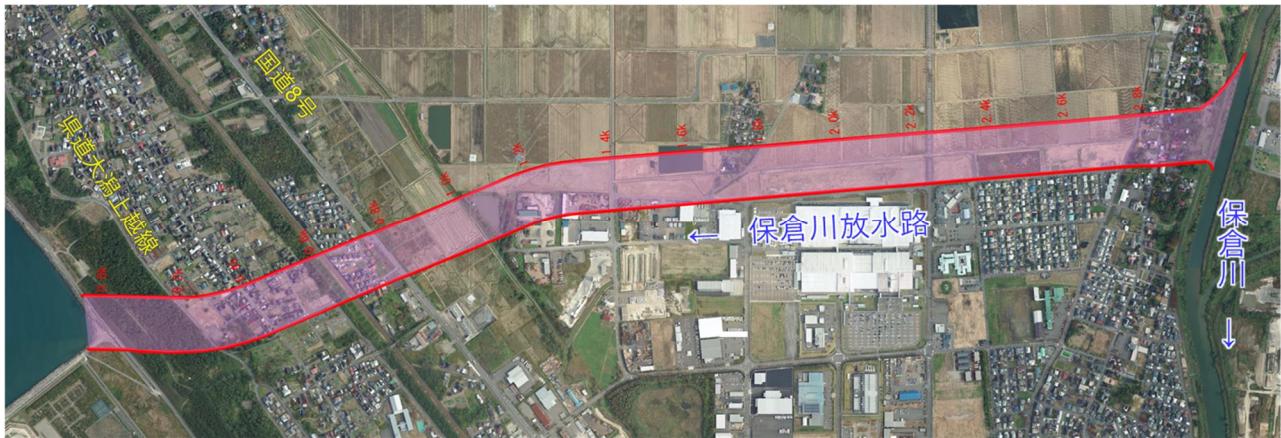


図5 保倉川放水路ルート図³⁾

(2) 整備計画変更のポイント

関川水系では、関川河川激甚災害対策特別緊急事業等による大規模な引堤事業を実施したほか、防災・減災、国土強靭化のための3か年緊急対策や5か年加速化対策などで河道掘削や樹木伐採等による治水対策を継続的に行ってきましたが、依然として治水安全度が十分に確保されていない状況にある。このため、特に支川の保倉川の治水安全度が関川本川に比べ著しく低いことを考慮しつつ、計画的な治水対策を実施する必要がある。また、流域のあるゆる関係者と連携し、施設の能力を上回る洪水等が発生した場合においても、人命、資産、社会経済の被害の軽減を図る必要がある。

上記の背景から、以下の4つの項目について整備計画の変更を行った。

- ① 気候変動を踏まえた河川整備計画目標流量の引き上げに伴う整備内容の追加
- ② 能登半島地震やパブリックコメントを踏まえた保倉川放水路の施設の検討項目等の追加
- ③ 良好的な河川環境の保全・創出や地域づくりの取組の追加
- ④ 流域治水の取組の追加

a) 気候変動を踏まえた河川整備計画目標流量の引き上げに伴う整備内容の追加

基本方針で定めた目標に向け、本支川の治水安全バランスを考慮し、戦後最大流量となった1995年（平成7年）7月洪水と同規模の洪水を安全に流下させることに加え、気候変動後（2°C上昇時）の状況においても変更前の整備計画と同程度の治水安全度を確保することを目標とし、洪水による災害の防止又は軽減を図る。

関川においては、高田地点における目標流量を2,600m³/sから3,200m³/sへ引き上げ、同流量を河道に配分する。目標流量を流すことのできる河道にするため、低水路内掘削を実施する。

保倉川においては、松本地点における目標流量を1,500m³/sから1,700m³/sへ引き上げ、保倉川放水路に900m³/sを分派して、河道への配分流量を800m³/sとする。保倉川の抜本的な治水対策として放水路に分派することで、洪水を直接日本海へ流すこととする。

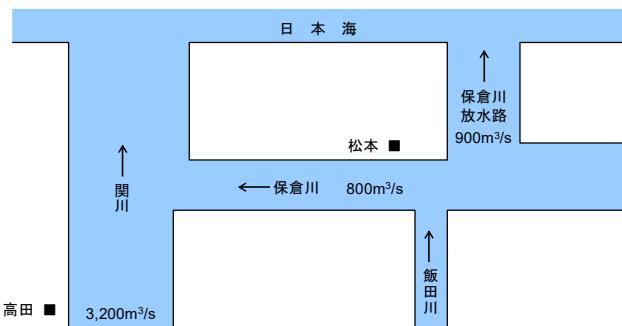


図6 基準地点における河道配分流量²⁾

b) 能登半島地震やパブリックコメントを踏まえた保倉川放水路の施設の検討項目等の追加

2024年能登半島地震による関川・保倉川での津波遡上を踏まえ、大規模地震発生時の保倉川放水路への津波遡上による被害の懸念及び放水路整備後の海水（塩水）、風、地下水の影響に関するご意見を頂いた。

パブリックコメントを踏まえ、関係機関等と協議しつつ、関係分野の専門家・学識者等からなる各種委員会のご意見を頂き、保倉川放水路の施設の検討を行う。

上記の検討を踏まえ、地元関係住民等のご意見もお聴きしながら放水路の最終的な形状を決定し、放水路を核とした防災まちづくり・地域のコミュニティ形成・にぎわいの場の創出を通じた水害に強いゆたかな地域づくりに向けて、関係機関と連携して取組を進めていく。

c) 良好的な河川環境の保全・創出や地域づくりの取組の追加

河川環境の整備にあたり、現在の良好な河川環境や利活用空間は保全し、魚類の生息・産卵場となる瀬、淵が連続する多様な水域環境やワンド・たまり、良好な浅場などの水際環境の保全・創出を行う。

また、保倉川放水路は新規開削河川となるため、周辺環境と調和を図りつつ、放水路沿川住民の憩いの場となる河川空間の創出を地域と連携して行う。

さらに、地域の関係者と連携した「生態系ネットワークの形成」を目指し、関川流域における鳥類の生息環境の保全創出を図るとともに、鳥類の利用状況を継続的に

把握を行い、関川流域の自然の価値や魅力を活かした地域の活性化、地域づくりに関する検討を進める。

d) 流域治水の取組の追加

「田んぼダム」の取組の普及、拡大や水害リスクを踏まえた土地利用・立地の誘導及び住民の確実な避難に向けたマイ・タイムラインや流域タイムライン等のソフト対策を実施するとともに、保倉川放水路を核としたハード対策を実施することにより、あらゆる関係者により流域全体で行う「流域治水」を推進する。

4. パブリックコメント

(1) 実施概要

関川水系河川整備計画変更にあたり、パブリックコメントを実施した。

第25回関川流域委員会において整備計画変更原案を公表した後、パブリックコメントを実施することで関係住民のご意見を伺い、第26回関川流域委員会においてその対応について審議を行った。

実施期間は、2023年12月13日～2024年1月31日までとし、意見箱、インターネット、郵送・メール・FAX、住民説明会、流域説明会の5つの方法で実施した。

パブリックコメント実施の周知は、流域内全13箇所における縦覧及び投函、記者発表、関川流域の自治体広報誌によるお知らせ、高田河川国道事務所の情報誌「川ヶちゅ」（意見記入用紙を添付）、事務所ホームページへの掲載、新聞への記事掲載により広く関係住民に情報が行き渡るように実施した。

パブリックコメントの各実施方法は以下に示す。

a) 意見箱

高田河川国道事務所・出張所及び各自治体庁舎等の13箇所において、意見箱及び整備計画変更原案の縦覧場所を設置することで意見を募集した。

b) インターネット

事務所ホームページにて整備計画の変更原案（概要説明資料、本文、対比表、附図）を公表するとともに、同ページのご意見入力フォームより意見を募集した。

c) 郵送・メール・FAX

縦覧場所に備え付けてある意見記入用紙及び事務所広報誌「川ヶちゅ」に添付の意見記入用紙により、郵送・メール・FAXの各種方法を用いて意見を募集した。

d) 住民説明会

保倉川放水路ルートに該当する、夷浜地区・浮島地区・下三分一地区の3地区を対象に、2023年12月13日～2023年12月20日の期間において住民説明会を実施するこ

とで意見を募集した。

e) 流域説明会

関川・保倉川流域の6地区（関川上流、関川左岸中流、関川左岸下流、関川右岸下流、保倉川上流、保倉川中流）を対象に、2024年1月15日～2024年1月23日の期間において説明会を実施することで意見を募集した。

(2) 結果

a) パブリックコメント分析結果

パブリックコメントを、地区、回答者の年代、実施方法、意見内容別に分析した結果を図-9に示す。

意見内容別の分析では、保倉川放水路関連の意見が71%と最も多く、関川・保倉川全般についての意見が24%という結果になった。保倉川放水路関連の意見をさらに分析すると、今後の進め方に関する意見が44%と最も多く、塩水（海水）への対応及び風・地下水の影響に関する意見が22%、地震・津波に関する意見が12%という結果になった。また、住民説明会を開催した12月は、今後の進め方関係のご意見が多く寄せられ、能登半島地震が発生した1月1日以降は、地震・津波への対応関係のご意見がそれ以前よりも多く寄せられた。

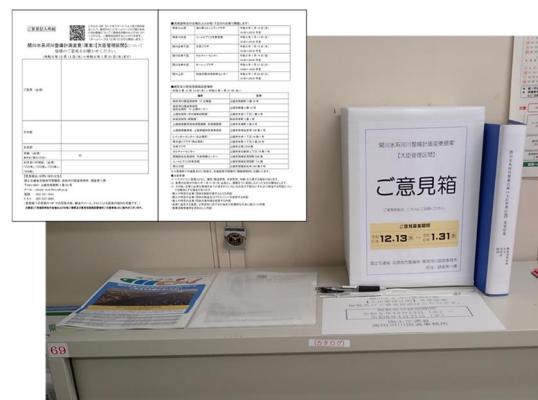


図-7 ご意見箱の設置状況及びご意見記入用紙⁴⁾



図-8 住民説明会の様子

b) 主なご意見

頂いたご意見を、①地震・津波への対応関係、②海水（塩水）への対応及び風・地下水の影響関係、③今後の進め方関係、④関川・保倉川全般、⑤その他の5つのカテゴリに分類をして取りまとめた。なお、①～③は保倉川放水路関連のご意見である。

以下に、取りまとめた主なご意見を示す。

- ・ 放水路整備後の津波に関するご意見 (①)
- ・ 平常時の放水路に海水（塩水）が存在することへのご意見 (②)
- ・ 放水路整備後の風、地下水の影響に関するご意見 (②)
- ・ 放水路整備の今後のスケジュール、移転等の見通しについて、早期の説明を求めるご意見 (③)
- ・ 河川整備計画策定時（2009年）からの事業費の大幅増に対する費用対効果に関するご意見 (④)
- ・ 気候変動対応の着実な推進に関するご意見 (④)
- ・ 周知方法の改善に関するご意見 (⑤)

5. 意見聴取を踏まえた対応

分類をした5つのカテゴリーのうち、保倉川放水路関連である、①地震・津波への対応関係、②海水（塩水）への対応及び風・地下水の影響関係、③今後の進め方関係について対応策を検討した。

a) 地震・津波への対応関係

我が国における河川の津波対策の基本的な考え方は下記のとおりである。

- ・ L2津波（最大クラス、発生頻度は極めて低いものの、甚大な被害をもたらす）に対しては、住民の命を守ることを最優先として、避難を軸に、まちづくりと組み合わせて対策を検討する。堤防などの施設での対応を行わず、津波ハザードマップによる対応を行う。
- ・ L1津波（L2と比べ比較的発生頻度は高く、被害をもたらす）に対しては、施設の整備により被害を防ぐ。

以上を踏まえ、今後実施する保倉川放水路の詳細な施設設計の中で、地震・津波への具体的な対応について検討を行い、現地に整備する施設の詳細を詰めていくこととした。

ただし、今回の令和6年能登半島地震で発生した津波が比較的発生頻度の高い津波（L1津波）を超えるものであったかについて、今後の関係機関等による検討状況を踏まえた上で、必要な対応を実施していくこととする。

また、上記の保倉川放水路の詳細な施設設計と並行して、L2津波に対しては、下記について検討を行い、より詳細な対応の検討を行うこととする。

- ・ 新規で開削する放水路であることを踏まえ、今後どのような対応が可能か検討を行っていく。
- ・ 関係機関が連携し、保倉川放水路を核とした命を守るための防災まちづくりについて検討を行っていく。
- ・ あわせて、国、県、市が連携し、命を守るために重

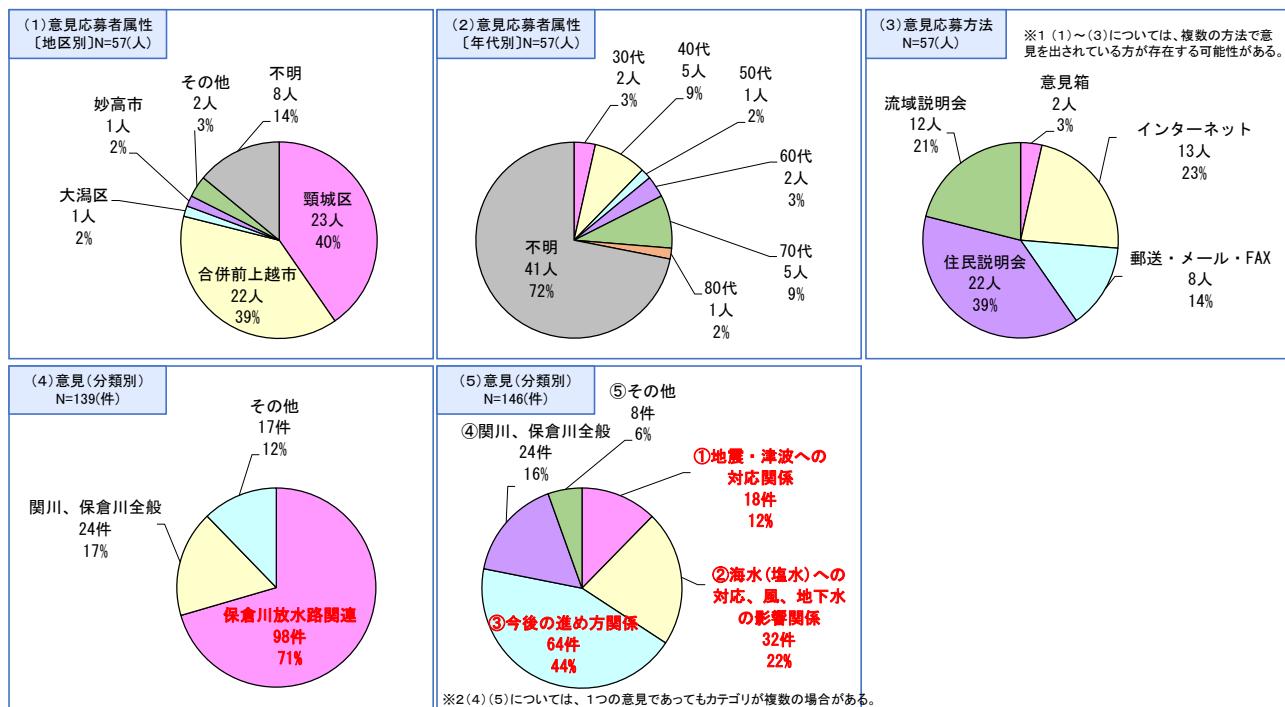


図9 パブリックコメント分析結果（全期間）⁴⁾

重要な保倉川放水路整備後の津波ハザードマップについても今後検討を行っていく。

b) 海水（塩水）への対応及び風・地下水への影響関係

パブリックコメントで頂いたご意見に対し、以下の対応を取ることとした。

- ・ 地元へご説明、ご意見をお聞きする場を設ける（複数回開催）
- ・ 地元より頂いたご意見を踏まえた国、県、市の検討内容について、技術的・社会経済的な観点での専門家・学識者等により検討、助言をいただく。なお、海水（塩水）、風、地下水の影響に関するご意見については、「保倉川放水路環境調査検討委員会」において、地震・津波、まちづくりに関するご意見については、「保倉川放水路治水対策・まちづくり検討部会」において行う。
- ・ 委員会及び部会での検討内容を踏まえ、地元より引き続きご意見をいただきながら、放水路の施設設計を進めていく。

c) 今後の進め方関係

パブリックコメントで頂いたご意見に対し、以下の対応を取ることとした。

- ・ 地元へご説明、ご意見をお聞きする場を設ける（複数回開催）
- ・ 地元より頂いたご意見を踏まえた国、県、市の検討内容について、委員会及び部会において技術的・社会経済的な観点での専門家・学識者等により検討、助言をいただく
- ・ 委員会、部会での検討内容を踏まえ、地元より引き続きご意見をいただきながら、放水路の施設設計を進めていく。

上記のパブリックコメントに対する対応について第26回関川流域委員会において報告及び審議を行った。

委員からは、地域住民が懸念されていることから早急に検討を行うとともに地域の不安が解消されるよう丁寧に進めることや、L2津波に対する対応については関係住民に理解・納得をしていただけるように丁寧な説明を行うことなどの意見があげられた。

また、現在、上越市では保倉川放水路沿川まちづくり推進室を設置して、保倉川放水路整備に伴うまちづくりについて、地元住民の意見を伺いながら検討を行っている。今後、上越市と連携しながら、パブリックコメントであげられた懸念事項等について、関係住民への丁寧な説明を行いつつ、対応に関する検討を進めていきたいと考える。

7. まとめ

高田河川国道事務所では、気候変動、社会情勢の変化や地域の意向等を踏まえ、2025年3月19日に「関川水系河川整備計画変更【大臣管理区間】」を行った。本論文では、整備計画変更における、パブリックコメントを踏まえた対応について報告を行った。

パブリックコメントは、意見箱、インターネット、郵送・メール・FAX、住民説明会、流域説明会の5つの方法で実施した。また、実施の周知は、広く関係住民に情報が行き渡るように実施した。

パブリックコメントで頂いたご意見をカテゴリ別に分類を行い、それぞれのご意見について対応を示した。今後、関係住民の懸念事項に対する具体的な対応策を示すことを目標として、委員会及び部会において専門家・学識者等による助言を頂き検討を行うとともに、県や市など関係機関と連携した検討も進めていきたいと考える。

パブリックコメントを実施することで、関係住民の意見や懸念事項を把握するだけではなく、関係住民に事業に対して広く関心を持ってもらうとともに、関係住民が自分事として水害対策について考えてもらうきっかけになると考えられる。

一方で、今回のパブリックコメントを通して、より多くの関係住民からご意見を伺うために、住民の年代によりパブリックコメントの実施方法を変更することや、若い世代に関心を持ってもらうための周知の方法を検討することなど課題も挙げられる。

今後は、より良いパブリックコメントの実施方法やその周知方法の検討を行うことで、より多くの関係住民のご意見を伺うとともに、県や市など関係機関と連携しながら、安全で親しみのもてる関川、保倉川を目指して関川水系河川整備を進めていきたいと考える。

謝辞：本論文の執筆にあたり、関係者の皆様にご尽力いただきました。ここに厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省：気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について 答申、気候変動を踏まえた水災害対策小委員会、2020.7
- 2) 国土交通省北陸地方整備局高田河川国道事務所：関川水系河川整備計画【大臣管理区間】（変更），2025.3
- 3) 国土交通省北陸地方整備局高田河川国道事務所：第1回保倉川放水路治水対策・防災まちづくり検討部会 委員会資料、2024.11
- 4) 国土交通省北陸地方整備局高田河川国道事務所：第26回関川流域委員会 委員会資料、2024.7