

# 滋 賀 県 流 域 治 水 基 本 方 針

（修正案：WGの意見を反映したもの）

平成 22 年 8 月 24 日

滋賀県流域治水政策室

はじめに

1. 基本方針の位置づけ

- (1) この基本方針は、滋賀県基本構想に掲げた「未来を拓く共生社会へ」という基本理念のもと、「知と地の力を活かす」戦略の重点的な施策である「人を守る、地域を守る災害に強い安全な県土づくり」の実現に向けた、滋賀県における新たな治水対策の基本的な考え方を示すものである。
- (2) これまでの治水対策については、ある一定規模の洪水を想定し、その洪水を川の中で安全に流下させるという対策を進めてきた。河川整備事業の伸展とともに大きな降雨が少なかったことも相まって、昭和50年以降県内での水害被害は減少し、過去10年間（平成10年から平成19年）の水害被害額（平成12年価格で換算）で見ると、全国で最も被害が少ない県となっている。
- (3) しかし、全国各地では水害が毎年発生し、近年では気候変動による集中豪雨の頻発や台風の大型化が予測されており、本県においても高齢者などの災害時要援護者の増加や水害に対する意識の低下等、近年顕在化している社会状況の変化に的確に対応する必要がある。
- (4) 河川整備事業は、水害の発生を防止する最も基本で効果的な施策であり、今後も積極的に推進していくが、川の中の整備を中心としたこれまでの手法の限界も明らかになってきた。具体的には、河川の整備には長い年月が必要で整備途上に被災したり、整備が完成した後においても計画規模を超える洪水が発生した場合、河川のはん濫を抑えることは困難である。
- (5) 一般に災害による被害の大きさは、ハザード（危険性）と私たちの社会の脆弱性（弱さ）の関係で決まるといわれている。自然の猛威は押さえ込むことはできず、私たちの暮らし方を含め社会全体として“洪水と上手くつきあうしなやかさ”を身に付けることが必要である。
- (6) このため、本県におけるこれからの治水対策については、これまでの川の中の対策に加え、私たちが暮らし活動する川の外での対策を組み合わせることにより、どのような洪水が発生しても人命を守り被害の最小化を図る取り組みを「流域治水」と呼び進めていくものとする。
- (7) このような対策を進めるためには、流域に暮らす者の相互理解と協働が必要不可欠である。治水に関して対立的な当事者である上下流、対岸の住民同士が合意形成を目指していけるよう、基本的な考え方や役割分担などを整理したものである。
- (8) 今後は、本基本方針に示した具体の対策を地域の実情に応じて組み合わせたいけるよう、県は市町や住民との合意形成のための財政的、技術的、社会的舞台づくりを行うことにより、「住民と行政との協働型治水」を滋賀モデルとして進めていく。

## 第1章 河川政策に関するこれまでの経過と現状

### 1. 地勢（河川等）の特徴について

- (1) 琵琶湖を中心として周囲に県境をなす山地が続き、県内に降った雨のほとんど（95.8%）が琵琶湖に流入している。  
琵琶湖に流入しない大戸川等については、瀬田川に直接合流している。
- (2) 水源山地の地質条件と相まって大量の土砂流出のため、草津川や家棟川、姉川など多くの河川が天井川を形成してきた。
- (3) 本県の河川の長さは短く急峻であることから水量変動が激しく、洪水や渇水被害に見舞われやすい特徴がある。
- (4) 琵琶湖から流れ出る河川は瀬田川1本であり、洪水流入量に比べて瀬田川の流出能力がはるかに小さいため、琵琶湖水位の上昇に伴う洪水が発生する恐れがある。

### 2. これまでの河川政策について

#### (1) 明治29年（1896年）河川法制定（近代河川制度の誕生）以降

- 1) 明治18年の淀川洪水や明治29年の琵琶湖大洪水などに対する淀川上下流の治水対策として、河川法の制定とともに淀川改良計画が策定され、琵琶湖・淀川上下流の治水安全度の向上を目的に、瀬田川の浚渫工事が実施されると共に、琵琶湖水位の管理と下流淀川洪水時の洪水調節を目的とする南郷洗堰が設置され、昭和36年に現在の瀬田川洗堰が整備された。
- 2) 昭和20年代から30年代には大きな水害が県内各地で発生し昭和28年の台風13号では、県内のほとんどの川が破堤した。被災した河川では災害箇所<sup>の</sup>復旧をしながら、河道を拡幅する河川改修を実施してきた。

#### (2) 昭和39年（1964年）河川法改正（治水と利水の体系的な制度整備）以降

- 1) 琵琶湖総合開発事業（昭和47年度～平成8年度）により、琵琶湖洪水対策として湖岸堤や内水排除施設（排水ポンプ）の整備や、ダム、河川改修による河川整備を進めるとともに、利水対策として水道や工業用水道、かんがい施設の整備がなされた。
- 2) このような琵琶湖総合開発事業の進展と大きな降雨が少なかったことも相まって、昭和50年以降水害被害は減少し、平成2年の台風19号被害を除き広範囲におよぶ甚大な水害は発生していない。
- 3) 平成4年に瀬田川洗堰の操作規則が策定され、洪水期には琵琶湖の水位をあらかじめ基準水位 - 0.2m（BSL - 0.2m）または基準水位 - 0.3m（BSL - 0.3m）に下げしておくことにより、琵琶湖の周辺の浸水被害を減少させるとともに、下流が洪水で危険な時の放流制限や全閉操作が明記された。

- (3) 平成9年(1997年)河川法改正(治水・利水・環境の総合的な制度整備)以降
- 1) 河川法の目的に、これまでの治水、利水に加えて「河川環境の整備と保全」が追加されるとともに、河川整備計画制度が導入された。河川整備計画の策定にあたっては、必要に応じて住民や学識経験者の意見を聴くこととされた。
  - 2) このため、住民の意見を聴く「川づくり会議」や、有識者等から意見を聴く「淡海の川づくり検討委員会」を設置して、県内の河川整備計画の策定に取り組んできた。
  - 3) また、河川が本来有している生物の良好な生育環境に配慮し、併せて美しい自然景観を保全あるいは創出するため、極力コンクリートを使わないあるいはコンクリートを覆土した「多自然型川づくり」を進めてきた。
  - 4) 琵琶湖周辺で産卵・生育する魚類を保護するため、急激な水位変動を抑えた弾力的な瀬田川洗堰の操作が行われている。
- (4) 近年の状況
- 1) 平成16年は台風が10個も上陸し、新潟・福島豪雨災害、福井豪雨災害、京都府由良川水害など、治水施設の計画規模を超えた洪水による水害や土砂災害が頻発した。
  - 2) この一連の災害では、高齢者や障害者など災害時要援護者の被災が相次ぎ、地域防災力の低下といった課題が顕在化した。
  - 3) このような課題に対応するため、平成17年に水防法が改正され、浸水想定区域の指定対象を主要な中小河川に拡大するとともに、洪水ハザードマップ等による周知措置の徹底、中小河川における洪水情報の充実等が行われた。県では、日野川や野洲川などの7河川を洪水予報河川に、愛知川、安曇川などの6河川を水位周知河川にそれぞれ指定し、洪水情報の発信や浸水想定区域の指定・公表を進めており、市町は当該河川の洪水ハザードマップを順次作成・配布し、円滑な避難対策の推進に努めている。
  - 4) また、県は平成18年9月に「流域治水政策室」を設置し、これまでの川の中の対策に加え、川の外(流域)でのハード対策とソフト対策を組み合わせ、地域の実情に応じた治水対策の検討に着手した。
  - 5) 平成19年5月に公表された気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の第4次評価報告書では、地球温暖化などの影響から、集中豪雨の激化や台風の大型化という現象が高い信頼度で予想され、水害や土砂災害等が頻発・激甚化するとの懸念が指摘されている。
  - 6) こうした中で、平成20年6月社会資本整備審議会の「水災害分野における地球

温暖化に伴う気候変化への適応策のあり方について」の答申では、増大する外力への対応(洪水対策)については、「河川で安全を確保する治水政策」に加え、「流域における対策で安全を確保する治水政策」を重層的に行うべきであるとされたところである。

7)平成 20 年の夏は短時間強雨(ゲリラ豪雨)が全国各地で発生し、本県においても、7月 18 日長浜市において 1 時間 84mm の短時間強雨により、米川周辺の市街地を中心に家屋や店舗など 11 戸が床上浸水、203 戸が床下浸水となった。このような局地的な強雨は発生予測が困難であることに加え、計画規模以上の洪水により中小河川がはん濫するなど県内のどの地域でも水害が発生する危険性がある。

8)国の河川整備計画に関する動きについては、平成 19 年 8 月に淀川水系河川整備基本方針が策定され、「下流に影響を及ぼさない範囲で、原則として瀬田川洗堰の全閉操作は行わない」と明記された。また、平成 21 年 3 月に淀川水系河川整備計画が策定された。県の河川整備計画に関しては、川づくり会議を再開するなど平成 22 年度末の策定に向けた取り組みを進めている。

### 3. これまでの地域防災について

(1) 滋賀県の川は、多くの川が肥沃な扇状地を形成し、川の水を生活用水や農業用水として利用するため流域に集落が発展すると共に、水害の被害を少しでも減らそうと築堤や川ざらい等の川普請が行われた。

また、昔より都市として発展した地域においては、付け替え等の整備が積極的に行われた川もあった。

(2) 特に、天井川沿いでは、地域において洪水時の見回りや土のう積みなどの水防活動が積極的に行われるなど、地域防災力はきわめて高かった。

(3) しかし、高度経済成長期以降工場の立地や上下水道の整備が進み、農業においても琵琶湖からの揚水施設の整備など、かんがい施設整備の進展に伴い、身近な川へ用水を直接依存する必要が少なくなったことなどから、住民の川への関心が低下してきた。

(4) また、河川整備の進展や水害発生回数の減少などにより、水害に備える意識は低下し、水害に関する防災訓練がほとんどの集落で実施されていないなど、地域防災力の弱体化が危惧される状況である。

(5) さらに、都市化の進展に伴い市街地が拡大し、はん濫した場合大きな被害を受ける恐れのある地域において住宅開発が進むなど、水害を受ける危険性が高まっている。

## 第二章 治水政策の課題

### 1. 気候変動による外力の増加

- (1) 地球温暖化による気候変動に伴い豪雨や台風の強度の一層の増大、渇水の深刻化などにより、過去の統計や経験が通用しなくなる事態が生じることも想定されており、水害や土砂災害等の頻度や規模の増大による壊滅的な被害の発生、渇水の深刻化による被害の拡大が懸念されている。
- (2) 国が予測した気候変動による100年後の降水量の変化は、現在のおおむね1.1倍から1.3倍、最大で1.5倍程度を見込むことが妥当とされ、将来の降水量の増加により現在の治水安全度は著しく低下することになり、浸水やはん濫の危険性が増大している。
- (3) 近年局地的な集中豪雨が頻発し、その影響を受けやすい流域面積が比較的小さい中小河川における洪水や土砂災害が多く発生している。治水施設が完成しても計画規模を超える洪水（以下超過洪水という。）が発生する確率が増大しており、これまでの考え方に基づく治水施設のみで安全を守ることは極めて困難である。
- (4) 滋賀県における一級河川の当面の目標である10年確率降雨（50mm/hr相当）に対する整備率は、ようやく半分を超えた程度（55.5%：H21年度末）で、県内全ての一級河川で同様の安全性を確保するためには、今後1世紀相当の長期間を要し、完成するまでに被災する危険性が高くなっている。
- (5) このようなことから、河川整備を始めとした治水に効果のある各種対策を組み合わせ、早期かつ効率的に治水安全度を高める取り組みを進めていく必要がある。

### 2. 行政対応の現状

- (1) 大規模な水害は広域かつ同時多発的に発生することになるため、行政がすぐに被災地域へ支援を差し向けることができないことが想定される。
- (2) 洪水時に河川管理者から市町等へ伝えられる「はん濫注意情報」を始めとした防災情報は、現実に発せられる機会が少ないため、県・市町の担当者は訓練等により洪水対策に精通する必要がある。
- (3) 洪水予報河川や水位周知河川が指定され、避難判断水位の設定など市町の避難勧告等の判断を支援する情報は増加してきたが、勧告等を発令しても予測と現地での状況が一致しないことがあるため、避難情報発令の最終判断に困っている市町が多い。
- (4) 浸水実績や水害リスクの情報が少なく、万一水害が発生した場合に被害が大きくなりやすい場所での開発を抑制出来ない状況である。
- (5) 県が管理する一級河川の延長は約2,200kmと長く、河道内の樹木の繁茂や土砂堆

積による河積の阻害などに対して、限られた予算と人員体制で維持管理を行わなければならない状況である。今後とも効率的な維持管理（阻害状況に応じた対応等）を着実に進めるとともに、河川愛護活動の拡大など地域住民との連携が必要である。

### 3．水害に備える県民の意識の低下

- (1) 河川改修などの治水施設の整備により安心感が増えたことや、過去 40～50 年間に県全域に及ぶような甚大な水害が発生しなかったこと、都市化に伴って河川との関わりが薄れてきたことなどから、水害に関する県民の意識が薄れ、洪水に備える意識の低下が危惧される状況である。
- (2) 安曇川や姉川などの沿川には二線堤が残っているが、二線堤の開口部を洪水時に締め切ることが地域で引き継がれていないなど、洪水対策として有効な治水施設が、現在ではほとんどが機能していない状況となっている。
- (3) 他府県の被災地調査では行政からの情報がないと避難できないなど、行政依存の住民が多くなっていると指摘されており、大規模な避難の経験がない本県においても同様の状況ではないかと危惧される。

### 4．地域防災力の低下

- (1) 自治会を対象とした「地域防災力アンケート」結果では、自主防災組織の活動は火災や地震を中心に実施されており、水害を対象とした活動が非常に少ない。
- (2) また、自主防災組織率は年々増加しているものの、訓練などの活動が一部の参加者に限られるなど、地域全体として対応されているというところまでに至っていない組織が多い。
- (3) さらに、過去の水害体験を正しく伝える活動がなされておらず、若者や新住民に地域の水害体験が継承されていない自治会が多い。
- (4) 中山間地域では過疎化や高齢化が進み、集落機能の維持が困難な地域が増加しており、また都市部では自治会に参加しない住民が増加するなど、自治組織としての機能が低下している。
- (5) 高齢者や日本語に不慣れな外国人など、水害時に避難の支援が必要な災害時要援護者が増加しており、現在の社会環境に即した避難誘導體制の確立が急務となっている。
- (6) 水防活動を担う消防団について、団員の数はほぼ横ばいであるものの高齢化や居住地域を離れて仕事を持つ団員が増えるなど、水防力の低下が懸念される。

### 第三章 これからの治水対策の基本的方向

#### 1. 河川政策のあり方

地球温暖化により、今後ますます増加すると予想される水害のリスクを最小限に抑え、子や孫たちも滋賀の地で安心して暮らしていけるようにすることが、私たちの世代の責務である。

また、河川は地域に残された身近な自然環境であり、動植物の生息・生育環境や自然的景観を守り次世代に引き継ぐことが必要である。

このため、滋賀県基本構想に掲げた「未来を拓く共生社会へ」の基本理念のもと、滋賀県の素材である3つの力（「人の力」「自然の力」「地と知の力」）を活かす河川政策を進めていく。

##### (1) 人の力、協働の力を活かす河川政策

川と人々との関わりを再生し、河川の維持管理等を住民や事業者等との協働で実施するなど、地域密着型の河川政策を推進する。

##### (2) 自然の力を活かす河川政策

「多自然川づくり」を進めるなどにより、水質を含めた生物生態系や自然的景観の保全と治水対策が両立する河川政策を推進する。

##### (3) 地と知の力を活かす河川政策

地域を流域として捉え、多様な地理的・自然的風土、歴史の中で培われてきた文化、水害経験や先人の知恵などの地域特性を十分に活かす河川政策を進める。

#### 2. 治水対策の基本的方向

##### (1) 「行政主導型治水」から「住民と行政との協働型治水」への転換

行政が持っている広域的で科学的な情報と、地域が持っている伝統的・属地的な経験、知識を融合させ、広く地域で共有しながら、次の世代に引き継げる「自助」「共助」を含めた住民と行政との協働型治水を目指す。

##### (2) 「川の整備を中心とした対策」から、「川の外を含めた流域一体での対策」への転換

川の整備を中心とした、はん濫を出来るだけ起こさない防災的対応の着実な実施に加え、想定以上の洪水によりはん濫した場合でも被害を最小化する流域一体での減災的対応を組み合わせ、治水安全度を早期かつ着実に向上させていく。

##### (3) 「行政依存型危機管理」から「地域主体型危機管理」への転換

地域の危機管理については、過度に行政に依存するのではなく、適切な役割分担のもと、流域住民自らが判断し行動に移れるよう、行政がその活動をサポートする体制を目指す。

#### 3. 治水対策の目標

気候変動による外力の増加や地域防災力の低下など、近年顕在化している課題を踏まえ、洪水を川の中に閉じこめることには限界があり、「一定規模以上の洪水が発生した場

合は川から溢れる」ということを共通の認識としたうえで、「どのような洪水にあっても人命を守る」ことを最優先とし、流域で暮らし活動するすべての者が協働して対策を進めていく。

#### 4. 治水対策の進め方

「はん濫を出来るだけ起こさない防災対策」と「はん濫した場合でも人命を守り、被害を出来るだけ少なくする減災対策」を、地域の实情に応じて組み合わせ、流域全体としての安全度を早くかつ着実に高めていく。

対策の実施にあたっては、住民、事業者、防災関係機関、行政が、法令等に規定された以下に示すそれぞれの責務と役割を自覚し、具体の対策毎に示された役割分担を基本に、各地域の实情に応じた連携協力を加えて進めていく。

なお、このような対策を進めていくためには、相互の信頼関係と、治水に関連する情報共有が必要不可欠であり、県は、さまざまな機会を通じて相互理解と共通認識が得られるよう主導的な役割を果たしていく。

また、河道内の動植物の生息・生育環境や、上下流の土砂収支、流域での川と人との暮らしなど、河川毎の实情に十分配慮して進めていく必要があり、特に河川の整備については、必要に応じて環境の応答をモニタリングしながら順応的に施工していく。

##### (1) 住民や事業者の基本的な役割

自分や家族の命は自分で守るという「自助」や、地域のことは地域で守るという「共助」の考え方に基づき次のことを行う必要がある。

- ・自ら水害に備えるとともに、地域の防災活動に参加するなど、防災に寄与するよう努める。
- ・常に気象状況や水防状況等に注意し、市町長等から要請のあった時は水防活動に従事するとともに、市町長から避難等のための立ち退きの指示があったときは、その指示に従う。

##### (2) 防災関係機関（指定地方行政機関等）の責務と役割

法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令または滋賀県地域防災計画（風水害編）の定めるところにより、自らおよび防災関係機関相互に協力し防災活動を実施するとともに、県、市町の活動が円滑に行われるようその業務に協力する。

##### (3) 市町の責務と役割

市町は、地域住民の生命、身体および財産を災害から保護するため、防災の第一義的責任（最も重要な責任）者や水防管理団体として、他の関係機関の協力を得て、次の防災活動を実施する。

- ・防災のための知識の普及、教育、および訓練
- ・自主防災組織の育成指導
- ・災害時要援護者対策の推進
- ・避難の指示、勧告および避難者の誘導ならびに避難所の開設
- ・水防組織の整備、資機材等の備蓄
- ・水防団または消防機関の出動または出動準備

- ・浸水想定区域が指定された場合のハザードマップの作成配布
- ・河川等の巡視および破堤時の被害の拡大を防止するための努力 など

#### (4) 県の責務と役割

県は河川管理者として、洪水による災害の発生防止、河川の適正な利用、流水の正常な機能維持、河川環境の整備保全のため、総合的な管理を適正に行う。

また、県民の生命、身体および財産を災害から保護するため、広域的地方公共団体として、他の関係機関の協力を得て、次の防災活動を実施する。

- ・国との調整、各都道府県との広域連携
- ・市町および指定地方公共機関の防災活動の援助および調整
- ・県内における水防体制と組織の確立強化、水防に関する市町への指導
- ・指定した河川における洪水予報や水位情報の通知および周知
- ・指定した河川における水防警報の発令および通知
- ・指定した河川における浸水想定区域の指定公表
- ・迅速な災害復旧の実施 など

## 第四章 具体の対策

### 1. はん濫を出来るだけ起こさない防災対策

#### (1) 洪水を安全に「ながす」対策

##### 1) 適切な河川の維持管理

県は、管理する一級河川の維持管理は防災対策上重要であるとの認識のもと、現況河道が持つ流下能力を十分に発揮させるため、上下流に比べて流下能力が不足するなど、治水上支障のある箇所を見極めたうえで、緊急性の高いところから河道内樹木の伐採や堆積土砂の浚渫、護岸の修繕等について着実に実施していく。

また、県は地域に身近な河川について、「ふるさとの川づくり協働事業」により、関係自治体や住民と協働した維持管理を推進していく。

市町は、管理する準用河川や普通河川において、流下能力を十分に発揮させるため適切な維持管理を行う。

維持管理に関する役割分担は以下のとおり

県	主体	一級河川の確実な維持管理や適切な巡視点検 地域の河川愛護活動が円滑に実施されるための支援
市 町	主体 支援	準用、普通河川の確実な維持管理や適切な巡視点 検 河川愛護活動から発生する竹木などの処分の支援 河川愛護活動団体の窓口 水防管理者としての堤防の監視
住 民	支援	川さらえや除草作業など河川愛護活動の実施 堤外民地の適正な維持管理
事業者等	支援	地域の河川愛護活動への参加

##### 2) 均衡ある治水安全度の向上と効果的・効率的な河川整備

県は、河川の大きさとはん濫区域内の人口や資産等から将来の計画規模や優先順位を決定し河川整備を進めてきた。

昨今の県の危機的な財政状況のもとにあっても、県全体の治水安全度のバランスを確保し、効果的で効率的な河川整備を進めていくため、県は「中長期整備実施河川の検討」により、客観的な指標を用いて事業着手河川の優先度を決定するため、506本の県管理一級河川をAからDの4つのランクに分けた。その結果、35河川を緊急に整備が必要なAランク河川として、Aランクの次に整備実施が必要な42河川をBランク河川として選定した。

Aランク河川と、Bランク河川のうち事業実施中の12河川を合わせた47河川を対象に、具体的な整備内容については、圏域ごとに「川づくり会議」を開催し、地域住民や学識経験者の意見を聴き、さらに関係市町長の意見を聴いた上で、個々の河川毎に河川整備計画の検討を進め、河川整備計画に位置づけ責任を持って整備していく。

なお、小規模な改修を行うものや、災害復旧など緊急的に対応が必要なものについては、ランク分けに関わらず対応するとともに、今後の社会情勢や災害の発生など、状況の変化に応じて対象河川も含め内容を見直していく。

整備を進めるに当たっては、将来の計画規模を一気に達成することは財政上も時間的にも制約等があり困難であることから、当面（河川整備計画期間であるおおむね20年間）の目標を以下のように定めて段階的に治水安全度を向上させていく。

大河川（流域面積が50km<sup>2</sup>以上の河川）は戦後最大洪水規模相当に対応する治水安全度を確保できる規模の整備を進める。

中小河川は、おおむね10年確率洪水（50mm/hr相当）に対応する治水安全度を確保できる規模の整備を進める。

河川整備に関する役割分担は以下のとおり

県	主体	河川整備計画の策定 河川管理者として効果的・効率的な河川整備の実施 河川整備に関する普及啓発活動
市 町	支援	河川整備計画策定への参加 住民との連絡調整
住 民	支援	河川整備計画策定への参加 河川整備に対する理解と協力
事 業 者 等	支援	河川整備に対する理解と協力

### 3) 破堤を極力回避するための堤防強化

築堤河川が破堤した場合は、はん濫の大きなエネルギーや、氾濫流による急激な水位上昇により、家屋が破壊されるなどの壊滅的な被害が予想される。多くの天井川を有する本県にとって破堤を出来る限り回避させることは差し迫って解決しなければならない緊急の課題である。

このため、県は「中長期整備実施河川の検討」により、河川堤防の高さ、堤防と周辺家屋との距離、家屋数などを指標として、堤防の質的向上を図る事業を実施する河川を選定した。

破堤の原因の約8割が越水による堤防裏法尻の洗掘によるものといわれているが、耐越水性能に対する設計方法等はまだ明確になっていない。県は、堤防の安全性の点検評価を行い、用地がある場合の堤防断面の確保や、通常の浸透や侵食に対する堤防補強の際に越水対策に効果があるといわれている堤防上の道路活用による天端舗装など、実施可能な強化方策を講じる。

## (2) 流域で雨水を「ためる」対策

流域全体での雨水貯留機能を維持向上させ、降雨の急激な流出を緩和して河川等に出来るだけ負荷をかけない対策を進めていく。

### 1) 保水機能の保全

森林や田畑については、雨水を一時的に貯めたり地下浸透させる多面的な機能を有しており、この機能が持続的に発揮されるよう維持保全していくことが必要である。また、手入れが行き届いていない山林からは倒木などが流木となり、被害拡大の原因となる可能性もある。

このため、平成 16 年 4 月に施行された「琵琶湖森林づくり条例」の基本理念のもと、森林所有者、森林組合、住民、事業者、県はそれぞれの責務を十分果たしていく。

また、優良農地を保全整備し将来にわたって確保していくため、県、市町は、農業振興地域の整備に関する法律など関係法令の的確な運用や、農業振興に必要な施策を実施するとともに、田畑の所有者や耕作者は、農業の営みを通じた適正な保全管理に努める。

## 2) 貯留機能の強化

中小河川において降雨の急激な流出を緩和するため、市町は、下水道事業（雨水排水）との調整を図りながら、以下の流出抑制対策を、県、事業者、県民と連携し、条例等による規制や助成等を用いて積極的に進めていく。

また、都市計画法に基づく開発行為の許可に関して、各河川の管理者（県、市町）は、それぞれ一定の面積以上の開発に対する雨水排水基準や開発指導要綱を設け審査指導している。県や市町は、開発地域からの適正な雨水流出を図るため、基準を適用する開発面積の引き下げなど、適宜排水基準等の見直しなどを行っていく。

雨水貯留対策（公園、グランド、ため池、調整池等を活用した貯留、各家庭や公共施設での雨水タンク貯留など）

地下浸透対策（道路における透水性舗装や浸透側溝、各家庭や公共施設における浸透枘の設置など）

貯留機能の強化の役割分担は以下のとおり

県	主体	管理施設における貯留機能の強化 1 級河川に係る開発地における雨水排水処理の指導
市 町	主体 支援	管理施設における貯留機能の強化 普通河川等に係る開発地における雨水排水処理の指導 家庭における対策の普及支援
住 民	主体	家庭における貯留機能の強化
事業者等	主体	管理施設における貯留機能の強化

## 2. はん濫した場合でも人命を守り、被害を出来るだけ少なくする減災対策

### (1) はん濫を一定の地域に「とどめる」対策

#### 1) 二線堤などの既存施設の機能維持等

県は、流域に残っている二線堤や輪中堤、霞堤について、治水上の役割や効果等を再評価し、現状の土地利用と整合を図りながら、機能の復元・維持や新たな整備を行う。

なお、遊水機能を有する霞堤の機能の復元・維持や新たな整備を進めるに当たっては、本堤との間の土地の河川区域指定を検討する。

#### 2) 道路など連続盛土構造物の有効活用

河川と平行して存在する道路や鉄道などの連続盛土構造物は、河川のはん濫を留める効果を持っていることから、県は、地域の土地利用を踏まえて機能の評価を行い、それぞれの管理者と連携しながら二線堤として活用する。

### 3) 的確な応急復旧のための体制強化

はん濫が発生した際には、被害の拡大を防ぐための速やかな対応が重要である。

このため、国、県、市町、防災関係機関は、滋賀県地域防災計画（風水害対策編）の災害応急対策計画や災害復旧計画に基づく役割を果たせるよう、訓練を実施するなどにより、各組織の危機管理体制の強化を進める。

なお、県は各組織間の連携が十分図れるよう、水防訓練や総合防災訓練等を実施する。

## (2) 水害に「そなえる」対策

### 1) 浸水リスク情報等の公表

水害への備えを進めていくためには、まず地域のはん濫特性や水害の危険性を住民自らが知ることが必要である。

このため、県は水防法に基づく主要な河川の浸水想定区域図の公表に加え、身近な中小河川も含めた地域全体としての「浸水リスク情報」（はん濫頻度、浸水範囲、浸水深、はん濫流速等）を公表周知していく。これらと併せ、河川の情報（流下能力や堤防点検結果等）や水害履歴など、総合的な「はん濫原情報」を積極的に発信していく。

なお、これらの情報については、河川整備や下水道（雨水排水）整備の進捗や、はん濫解析技術などの進歩に応じて適時適切に更新していく。

### 2) 超過洪水を考慮した対策の実施

河川整備を行うにあたっては、計画規模を超える洪水が発生した場合でも被害を最小限に止める工夫をすることが必要である。県は、氾濫流の勢いを抑えるため、現存する河畔林の治水上の役割や効果を評価し、河川管理施設としての樹林帯指定や新たな整備など、河川の実状に応じて河川管理者として対応可能な対策を実施していく。

### 3) 安全な土地利用や住まい方の誘導

築堤河川と築堤河川の合流部や連続した盛土の構造物（道路や鉄道等）の上流側については、河川整備の進捗状況に関わらず、はん濫した場合ははん濫流が集中し浸水深が大きくなる危険性が高く壊滅的な被害が予想される。

水害から人命を守るため、新たな条例の制定などによりこのような壊滅的な被害が予想される地域での水害に無防備な開発を制限し、住民が水害の危険性を知らされないまま暮らすことのないよう取組を進める。

#### \_\_ ) 安全な土地利用に関すること

県は、はん濫解析結果等により得られた浸水リスクを評価し、現状の土地利用の動向等も勘案しながら、土地利用や建築の規制誘導を図ることができるよう、浸水リスク情報を付図として位置づけた条例等を制定する。

県は浸水リスク情報に基づき、住民に水害の危険性を周知し、市町は土地利用や建築物の建築に対して、危険性に応じた適切な指導助言を行う。

また、都市計画やまちづくり計画については、住宅供給、交通計画、都市景観、防災防犯など多くの要素を考慮して決定されているが、今後は河川整備の進捗や浸

水予想の情報もできるだけ反映した、水害に備えた計画となるよう見直しを進めていく必要がある。

このため、県は、国と調整を図りながら国土利用計画や土地利用基本計画等の見直しにおいて、減災の視点を加えた土地利用の基本的な方向性を示すとともに、統一的な指針（ガイドライン）を定めていく。

市町は、県の条例や国土利用計画等に基づき、順次市町国土利用計画等の見直しを進めていく。

#### \_\_ ) 住まい方の工夫に関すること

日野川沿いの集落に見られるように地域によっては家屋を石垣等で嵩上げて水害被害の軽減を図る工夫がなされてきた。しかしながら、これらの地域においても嵩上げをせず新築される家屋が増えるなど、水害に備える意識が低下することに伴い、水害に強い住まい方の工夫も忘れられつつある。

このため、県は、耐水建築のガイドラインを策定するとともに、市町と協力して水害に備えた住まい方となるよう指導や普及啓発を行う。

住民や事業者等は、地域における水害履歴や浸水リスク情報によって水害への意識を高め、危険な場所への建築を回避したり、敷地を高くするなど、水害に備えた住まい方の工夫を取り入れていく。

#### 4 ) 水害に関する危機管理（避難誘導）の迅速化・確実化

平成 16 年に新潟県や福島県など全国各地で発生した一連の水害においては、多くの高齢者が被災した。災害時要援護者に対する適切な避難支援対策は、水害から人命を守るため解決しなければならない緊急の課題となっており、福祉関係者と連携しながら積極的に対策を進めていく。

#### \_\_ ) 災害時要援護者対策の推進

国より示された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」や、県が作成した「災害時要援護者の避難支援対策マニュアル」を参考に、市町は、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにした「避難支援プラン（全体計画）」を策定するとともに、要援護者一人ひとりの支援者と避難方法を定めた「避難支援プラン（個別計画）」の策定を、住民や福祉関係機関と連携して積極的に進めていく。

#### \_\_ ) 避難勧告基準などの明確化

市町は、国の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」や、県が作成した「洪水等避難計画作成支援マニュアル」を参考に、避難勧告等の発令のタイミングや対象区域に関して雨量や河川の水位などの具体的な判断基準を設定するものとし、国や県は市町に対して技術的な支援を行う。

住民や事業者等は、堤外に避難判断基準となるわかりやすい目印を設置するなどにより河川の水位を測る工夫を行い、地域自らが水防活動や自主避難の開始判断を行う水位を設定するよう努めるものとし、県や市町は地域に対し助言

指導する。

#### ―) 情報連絡体制の充実

県は「防災情報提供システム」や「滋賀県土木防災情報システム(SISPAD)」の適正な運用や訓練を通じて、国、県、市町、防災関係機関相互の気象予警報や河川水位などの情報共有機能を高めていく。

ゲリラ豪雨などによる急激な河川水位上昇を伴う場合においても情報が確実に伝わるよう、県、市町は携帯電話やインターネットを活用した情報伝達体制を整備する。

また、行政から避難の情報が入らない場合でも、地域が自ら判断し自主避難ができるよう、国、県、市町は、TV、ラジオ、ホームページ、携帯電話、防災無線等多様な手段を通して、行政から住民へ河川の水位や降雨状況などの情報が確実かつ迅速に提供される体制整備を図る。

住民や事業者等は、行政からの避難などの情報をみんなに確実に伝えられるよう、地域独自の連絡網の整備、半鐘や太鼓など音による伝達などの工夫に努め、訓練などを通じて確認しておく。

#### ―) 避難方法の明確化

市町は、安全に避難できるルートや避難場所を確保して住民に周知するとともに、住民が水害時の避難行動を正しく判断し行動に移せるようにするため、浸水深に応じた避難方法を洪水ハザードマップに明示していくものとし、国、県は市町に対して技術的な支援を行う。

#### ―) 避難所の機能強化

市町は、国や県が示す想定浸水深を基準に既存の避難場所を点検し、避難場所の電気設備等を想定浸水深以上に設置するなどの耐水化に努めるとともに、水害時においても利用できる高層建築物等を代替避難所に指定するなどにより、避難所や避難路を確保する。

また、市町は、高齢者や障害者などの災害時要援護者が安心して避難出来るよう福祉避難所の確保に努める。

さらに、市町内で一定数の避難所を確保できない場合、近隣市町と協定等を行うなどにより広域避難ができる体制整備を進める。

市町は、平素から各家庭や自治会、自主防災組織と一体となって必要な食糧を確保する体制整備に努める。県は、必要な食糧について公的備蓄および流通在庫方式により確保に努める。

#### ) ハザードマップの有効活用

県が作成公表する水防法に基づく浸水想定区域図は、主要な河川のみのはん濫を想定しているため、この図を利用して作成される洪水ハザードマップでは、これ以上の浸水はないとの誤った認識を住民に与える可能性がある。

このため市町は、県が作成公表する内水を含む中小河川のはん濫を考慮した

浸水情報を参考情報として洪水ハザードマップへの併記を進める。

なお、県はハザードマップの作成や更新作業が円滑に進むよう、市町に対し技術的、財政的支援を行う。

また、ハザードマップを有効に活用していくため、以下の取り組みを進める。

市町は、ハザードマップが身近なものとなるよう、出来るだけ住民協働で作成するとともに、他の災害を含めた複合的なマップづくりを進める。

各地域において日常生活の中で水害の危険性を実感し、住まい方の工夫などの水害対策や避難対策を自主的に進めていけるよう、国、県、市町は、想定される浸水深や避難場所などの情報看板を街中に設置する「まるごとまちごとハザードマップ」などを住民協働で進めていく。

県民や事業者等は協働して、地域独自の避難判断の目安や避難体制などを記載した地区別避難計画づくりを進めるものとし、国、県、市町は各地域での具体的な計画づくりが円滑に進むよう、技術的な支援を行っていく。

### (3) 地域防災力の強化(自助・共助で支える地域づくり)

どのような水害においても人命を守るためには、安全な場所に避難することができることが重要で、そのためには、各地域で避難するためのルールと道具を持ち、自らが判断をして安全な避難行動が出来る地域づくりが必要である。

また、水害に備えるためには個人だけでなく、地域が一丸となって水防活動や避難行動を行うことによって効果が発揮される。関心の少ない人々を巻き込み将来にわたって防災組織が元気に活動する地域づくりが必要である。

さらに、水害の様相は地形や河川環境、周辺地域の土地利用状況等により異なるもので、私たちの祖先はそれぞれの流域で洪水と戦いながら命を守る知恵を保持してきた。この知恵を今一度見つめ直し新しい科学的な情報を加えながら現在の社会状況に応じた知恵を見つけ出していく地域づくりが必要である。

このような地域づくりを進めていくため、「知恵を広め人を育て、組織や仲間をつくる取組を各地で展開していく。

#### 1) 知恵を広める

水害は必ず起こるという覚悟を持って、普段からの備えや水防活動・避難行動ができるよう、全ての人々が地域の水害に関する情報を生活や事業活動に役立つ情報として確実に共有することが必要である。

このため、県は、地域の水害リスクや河川に関する情報などを、県のホームページへの掲載や図面や冊子による配布などにより、いつでもどこでも誰でも見られるようなシステムを構築する。

県、市町は、地域の水害リスクの周知を行うとともに、自治会ごとの弱点を補えるよう、出前講座、水害版図上訓練、避難訓練、学校や生涯学習の場を通じた防災教育などの取組を繰り返し実施していく。

住民や事業者等は、水害の備えに役立つ地域情報や知恵(体験者の経験、水害履歴、自主避難ルールなど)行政からの情報を1人でも多くの住民が知ることが出来るよう、様々な機会を利用して以下の取組を進めるものとし、県、市町は地

域の取り組みが活発に継続出来るよう支援していく。

住民自らが勉強し、地域での水害への備えに役立つ知識や情報を得る努力をする。

地域の記憶情報を冊子や看板など形に残す。

地域単位の避難マップの作成や図上訓練を実施する。

子供たちや若い世代、新たに地域に入ってくる人々に、水害の危険性や水害に備える知恵を伝える工夫をする。

川沿いを歩いて川の状況を日常的に把握したり、川に関する各種活動を実施するなど、住民の川への関心を引き戻す努力を行う。

## 2) 人を育てる

自ら備え、判断し、行動する人々を育成していくことが必要である。

このため、市町は、訓練等を通じて消防団員等の水防技術の向上に努めるとともに、防災ボランティア等地域で水防活動等に協力できる人材の育成や社会教育活動との連携の強化など、県や防災機関と連携して水害等に対する意識を高める取組を進める。

県は、研修会を開催するなどにより、指導者や地域の防災活動の中心となるリーダー等を養成するとともに、リーダー等が防災活動に専念できるよう企業等へ協力要請などを行う。

住民、事業者等は、水害は必ず起こるという自覚を持ち、普段から水害に備える人を育てるため、以下の活動を実施していくものとし、県、市町は各種の情報提供や指導者の派遣などにより、地域の活動を支援していく。

夜間や雨天時での訓練や、流水のある水路を歩くなど、実際の避難状況がイメージしやすい訓練を実施する。

携帯電話・ラジオ・杖・ロープ・懐中電灯など、避難行動に必要な道具を揃え、使い方を学習しておく。

環境保全活動や祭りなどの地域行事と一緒に、水防訓練や水害に関する勉強会を楽しく実施するなど、多くの人が参加しやすい工夫をする。

防災活動の担い手を増やすため、自治会に属していない人に対して、地域での様々な防災活動への参加を促す。

地域に水害が発生する危険性が高まっている場合は、防災活動の担い手は地域に留まり警戒活動等に従事できるよう努める。

## 3) 組織をつくる

信頼関係で結ばれた地域社会を育て、どのような水害にあっても自分たちで地域を守るような組織(自主防災組織)づくりを進めることが必要である。

このため、県、市町は、資機材の整備などに対して助成することや、地域の積極的な活動内容を紹介していくことなどにより、組織的な活動が継続されるよう支援していく。

なお、河川沿いの複数集落が連合して組織を作るなど、高齢化や過疎化が進んでいる地域においても組織的な活動が継続できるよう支援していく。

県民は、地域の自主防災を担う活発で持続的な組織をつくり、どのような水害にあっても自分たちで地域を守れるよう、以下の活動を実施していく。また、事業者等は、この組織の活動に積極的に参加する。

地域で共に行動する行事をつくり、多くの住民が参加して日頃からコミュニケーションがとれるよう努める。

地域を思う熱いリーダーや担い手を中心となって、自主防災を担う組織を作り運営していく。

普段から水防活動や避難の判断を地域でも行えるようなルールを作っていく。

他の組織との交流や、川の歴史を調べたり川で遊ぶなどの楽しみを加えた工夫をする。

#### 4) 仲間をつくる

地域だけでは守れない大規模水害の発生に備え、地域間相互や各種団体との協力体制やネットワーク化を進める必要がある。

このため、県、市町は、組織間で応援協定を結ぶなど、組織同士の連携が行われるよう働きかけるとともに、各組織が交流できる場を提供する。

住民、事業者等は、地域外や異なる目的を持つ団体との協力体制を整備し、大災害時でも地域を守れるよう、以下の活動を実施していく。

水防活動の応援や、避難所の利用、物資の支援などの連携体制を整え、あらかじめ訓練などを一緒に実施しておく。

流域間、上下流、左右岸での組織間の協力体制を取り決めておく。

先進地域のリーダーを招いて話を聞くなど、組織間で交流し、学び合い、活動を高め合うよう努める。

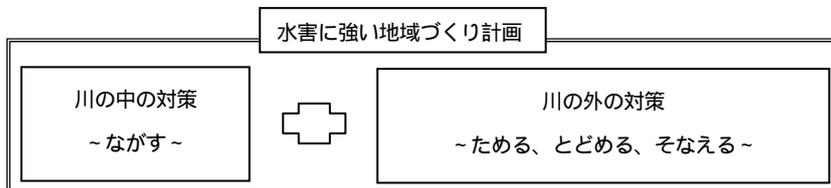
## 第五章 実効性を確保するために

### 1. 「水害に強い地域づくり計画」の策定

地域の実情に対応した具体的な対策を推進していくため、県内を主な河川の「はん濫原」に区分し、はん濫原に暮らす関係者が協働で「水害に強い地域づくり計画」を策定して計画的に実施していく。

「水害に強い地域づくり計画」は、中小河川を含めたはん濫原全体のはん濫特性を把握したうえで、さまざまな洪水が発生した場合に起こり得る危険性から人命を守り被害を最小化させる川の外の対策を検討し、これに河川整備計画で示す川の中の対策を加えた流域一体の計画とする。

なお、各主体の取り組むべき内容を総合的に検討していく必要があるため、計画の策定主体は、3の推進体制に示す国、県、市町、住民等関係者が参加した「水害・土砂災害に強い地域づくり協議会」とする。



### 2. 計画の期間

河川の氾濫リスクを考慮した減災対策を実施するなど、河川整備を考慮した計画が必要となることから、本計画期間は河川整備計画期間と整合のとれた20年間とする。

今後の気候変化の予測や社会状況の変化は不確実性が伴うため、対策については順応的に対応していく必要がある。

このため、川の中の「ながす」対策については、災害発生など流域での著しい状況変化に対応し、適宜評価と修正を加える。

また、流域で行う「ためる」「とどめる」「そなえる」対策については、対策結果を評価する体制を整備するとともに、学識経験者などから得られた新たな知見も加えながら5年ごとに計画内容を修正していく。

	第1段階 (23～27年度)	第2段階 (28～32年度)	第3段階 (33～37年度)	第4段階 (38～42年度)
川の中の対策				
流域での対策				

### 3. 推進体制の整備

流域での対策は、県、市町、防災関係機関、住民など多くの関係者の理解と協力のもと、連携しながら進めていく必要がある。

現在、3圏域において国・県・市町で構成する「水害・土砂災害に強い地域づくり協議会」を設置し、洪水や土砂災害による被害を回避・軽減するためのソフト対策を協議している。

今後、県は本協議会を全圏域に広げるとともに、防災関係機関や住民、事業者など関係

者が参加する協議会に発展させるなどにより、推進体制を整備する。

なお、県は協議会に各種情報を提供するなど、協議会の運営に関して主導的な役割を果たしていく。

また、効果的な対策となるよう、学識経験者からの助言指導が適時に受けられるような体制も併せて整備する。

#### 4. 対策の段階的实施

川の中の対策については、県が「滋賀県中長期整備実施河川の検討」に基づき選定した47河川の整備方法、整備区間等を河川整備計画に位置づけ、緊急度の高い河川から着実に整備する。

また、維持管理や堤防強化については、天井川など出水時に甚大な被害が生じる恐れのある箇所を中心に、緊急的・計画的に進めていく。

川の外の対策については、各主体が地域における水害の危険性を共通認識し、効果的な「ためる」「とどめる」「そなえる」対策を計画的に実施していくため、

##### 水害リスク情報の公表と周知

県は各種情報を積極的に公表するとともに、市町と協働で各地域への出前講座等を通じて、地域の水害リスクを周知していく。

##### 避難基準の設定などの避難体制の整備

市町は県と協働して避難基準の設定を行うとともに、各地区別の避難計画づくりが進むよう技術的な支援を行う。

##### 土地利用や建物の規制誘導

県は流域治水に寄与する条例やガイドラインを制定し、市町は県の条例等に基づき各種計画の見直しを進めるとともに、住民等に対して助言指導を行う体制を進める。等の対策を順次進めていくなど、実施工程表（ロードマップ）を作成して各地域の状況に応じて段階的に実施していく。