

滋賀県流域治水の推進に関する条例 に基づく取組の検証について

答申（案）

令和7年〇月

滋賀県流域治水推進審議会

目次

1.	はじめに.....	1
2.	答申.....	1
2.1.	答申 1	1
	【ながす】	
	気候変動に伴う水害リスクの増大を踏まえ、河川整備が未着手の中・上流部の水害リスクの高い地域においても、治水安全度を向上させる対策を加速化されたい。	
2.2.	答申 2	2
	【全体・ためる】	
	ためる対策やEco-DRR等、複数部局にまたがる対策を連携・推進するために必要な科学的根拠に基づく指標設定や推進体制を検討されたい。	
2.3.	答申 3	4
	【とどめる】	
	浸水警戒区域について、重点地区での取組および区域指定を継続するとともに、非居住エリアについても区域指定を推進されたい。	
2.4.	答申 4	5
	【とどめる】	
	浸水警戒区域における既存住宅や避難場所整備への支援制度の改善等、避難空間を確保するための対策を加速化されたい。	
2.5.	答申 5	7
	【とどめる】	
	避難困難者利用施設（病院、福祉施設等）の建築条件の見直しも含め、人的被害防止策を検討されたい。	
2.6.	答申 6	8
	【とどめる】	
	貯留機能を有する農地や施設等の効果把握と活用・支援について検討されたい。	
2.7.	答申 7	9
	【そなえる】	
	住民が水災害を”わがこと”として捉え、社会構造の変化にも対応して地域防災力の向上を図るべく、避難確保計画の策定支援や水辺に親しむ活動等を、防災・福祉・教育部局と連携し、推進されたい。	
	滋賀県流域治水推進審議会.....	12
	審議会経緯等.....	13

付録	1
1.1. 流域治水の推進に関する条例	1
1.2. 条例制定の経緯	1
1.3. 滋賀県流域治水基本方針	2
1.4. 条例の審議経過	3
1.5. 地先の安全度マップ	4
1.6. 条例制定以降の施策の実施状況	4
1.7. 近年の水害発生状況	7
1.8. 近年の国の動向	8
1.9. 近年の県の動向	11

1. はじめに

近年、全国各地で水災害が激甚化・頻発化するとともに、気候変動の影響により、今後、降水量や洪水発生頻度が増加することが見込まれている。

流域治水の条例制定以降、基幹的対策である「ながす対策」については、59 河川で河川改修事業を進める等、改修の進んだ地域では治水安全度が向上したが、河川整備が未着手の中・上流部については依然として治水安全度が低い状況にある。

滋賀県では、本条例により基づき、流域治水の基幹的対策として河川における氾濫防止対策である「ながす対策」を進めてきたほか、「ためる対策」として、集水地域における森林や農地の保全、雨水貯留浸透対策を進めてきた。「とどめる対策」では、浸水リスクの低い地域への市街地の誘導や浸水リスクの高い地域での安全な住まい方への誘導、「そなえる対策」では、特に浸水リスクが高い地域で優先して避難計画の策定支援を進めてきた。

一方、国においても気候変動に伴い頻発・激甚化する水害・土砂災害等に対し、防災・減災が主流となる 社会を目指し、「流域治水」の考え方に基づいて、河川管理者が主体となっていく河川整備等の事前防災対策を加速化させることに加え、被害を減少させる対策や被害の軽減・早期復旧・復興のための対策について、あらゆる関係者が協働して流域全体で総合的かつ多層的な対策を行うこととし、特定都市河川浸水被害対策法を改正する等、新たな制度運用に取り組んでいる。

少子高齢化・人口減少の本格的な進行に伴い、本県においても地域防災力の低下が懸念されており、今後は、まちづくりと連携した治水対策や自助・共助・公助が一体となった流域治水対策の重要性が一層高まっている。

このような中、令和5年11月に知事から条例に基づく取組検証の諮問を受けた。今回の条例検証は、このような社会情勢の変化を踏まえ、

視点1「滋賀の流域治水の目的に適合した取組か」、

視点2「国の施策と方向性が一致しているか」、

視点3「規制等の水準は適切か」

の3つの視点で実施したものであり、令和7年6月までに計6回の審議を行った。

本答申では、近年の水災害による全国での甚大な被害を受け、これまで滋賀県で進めてきた「流域治水」の取組をさらに一歩進めるために必要と考えられる課題とそれに対する方向性を提案する。

2. 答申

2.1. 答申 1

【ながす】

気候変動に伴う水害リスクの増大を踏まえ、河川整備が未着手の中・上流部の水害リスクの高い地域においても、治水安全度を向上させる対策を加速化されたい。

【現状】

滋賀県では、ダムを含む河川整備を基幹的対策として位置づけ、築堤や河道掘削等の流下能力を向上させる河川改修事業や堤防の質的強化対策等のハード対策を推進してきた。流域治水条例制定後、10 年間で河川改修事業は 59 河川、約 51.3km で事業に着手し、26.2km 完了している。また、堤防強化対策についても 13.5km で必要な対策工事を実施している。河川維持管理については、治水上緊急性の高い箇所から、竹木伐開 3,726 千㎡、

堆積土砂除去 1,278 千 m^3 、護岸補修等を 147 河川で実施している。河川改修については、平成 30 年度から防災・減災、国土強靱化対策予算の活用、河川維持については、令和 2 年から緊急浚渫推進事業債を活用することで、ハード整備の加速化を図っているものの、多くの河川で中・上流部まで河川改修が行き着いていない。

【課題と方向性】

近年、全国各地で大雨による災害が激甚化・頻発化しており、今後も気候変動の影響による降水量の増大が懸念される。

滋賀県の一級河川は 509 本（直轄 13 河川含む）、管理河川数および管理河川延長ともに全国で 3 番目に多い状況にある。また、天井川についても全国の約 4 割にあたる 81 河川も存在し、10 年確率降雨により市街地に氾濫がおよぶ河川も 120 河川あることから治水対策が必要な河川が非常に多く存在する。平成 30 年度以降、国土強靱化関係予算等を活用し、ハード整備の加速化を図っているが、目標とする治水安全度を確保できている改修済みの河川延長は全体の約 6 割程度にとどまっており、目標達成まで長期間を要する見込みである。また、河川改修は下流から進める必要があるため、地先の安全度マップで 3 m 以上の浸水深が想定されている浸水警戒区域およびその候補地が多く存在する中・上流部の河川改修が未着手となっており、その治水安全度は低い状況にある。

気候変動に伴い想定されている洪水の増大を踏まえると、中・上流部の暫定改修や遊水地整備など、当該地域の治水安全度を高めるための総合的な治水対策が必要である。

2.2. 答申 2

【全体・ためる】

ためる対策や Eco-DRR 等、複数部局にまたがる対策を連携・推進するために必要な科学的根拠に基づく指標設定や推進体制を検討されたい。

【現状】

近年、日本の水を取り巻く状況の変化へ対応するための新たな枠組みとして、国は平成 26 年に水循環基本法を施行し、本法に基づく水循環基本計画で各流域において流域水循環計画の策定に努めることとしている。滋賀県では、「琵琶湖保全再生施策に関する計画（第 2 期）」がこれに該当することが国において確認されており、琵琶湖流域の水循環の観点からも同計画に基づく取組を推進している。

これらの水を取り巻く状況の変化の内、災害リスクの軽減に対し近年注目されているのが Eco-DRR（生態系を活用した防災・減災）である。Eco-DRR は、自然環境を保全・再生し、その持つ力で災害の被害を防止または軽減するものである。流域治水条例における「ためる」対策では、調整池、グラウンド、森林土壌、水田、ため池での雨水貯留など、河川や水路等へ急激な洪水流出を緩和する対策を位置付けており、まさに Eco-DRR の取組と合致している。さらに、滋賀県では、Eco-DRR に関連した取組として「滋賀のグリーンインフラ取組方針」を令和 6 年度末に策定し、「ためる」対策のうちグリーンインフラに関するものについては、当方針に基づき実施することとなる。

しかしながら、これらの施策を効果的に推進する上で課題がある。琵琶湖流域における流域治水の推進を目的として、庁内各関係部局からなる「琵琶湖流域治水推進部会」が組織されているが、現状では流域治水施策の推進に係る具体的な取り組みを議論する場としては十分に活用されているとは言えない状況である。「ためる」対策の森林土壌の保全に関する施策は琵琶湖環境部が推進し、水田や農業用ため池の保全・改修等の施策は農政水産部が推進している。また、「ながす」対策として、流域治水や河川整備、土砂災害対策などを土木交通部で実施している。各部局がそれぞれの判断で施策を推進しており、推進

部会は、各部局が個別に実施された流域治水条例に基づく施策の取組状況を聞き取り、共有する場に留まっている。

このような体制の中、各部局では以下のような「ためる」対策が進められている。まず、森林土壌の保全に関しては、琵琶湖環境部が中心となって推進している。滋賀県の山地を中心に広く分布する森林は、琵琶湖の集水域の多くを占めており、適切な森林整備等を行うことで、その土壌の持つ貯留機能により流域治水に貢献するものである。滋賀県の森林面積は約20万haで、その約4割を人工林が占めており、戦後植栽の森林資源は伐期を迎え充実しつつあるが、長期にわたる林業生産活動の低迷等により、適切な整備が行われない森林も多い。このまま放置されれば、下層に光が入らず土壌が流出し、近年の大雨の頻発と相まって、土砂災害や倒木、流木など甚大な災害を招く恐れがある。また、天然林では近年、増加するニホンジカによる樹木の皮剥ぎや食害等により下層植生の消失がみられ、森林土壌の流出が懸念されている。

次に、水田や農業用ため池の保全・改修等の施策は、農政水産部が担当している。滋賀県の耕地面積は約5万haあり、それら水田や畑等は流域治水において重要な役割を果たすポテンシャルを持っている。特に水田については、その治水機能を最大限に活用するためには、耕作放棄地の解消、水田構造変化への対応、関係者の連携強化など、様々な課題に取り組む必要がある。現在、耕作放棄地を減らす取組の一つとして、水路の泥上げや草刈りなどの農地保全に活用できる農地維持支払を毎年県内農振農用地面積の約7割に対し実施している。農地維持支払の給付を受けている農地割合は全国平均に比べ約13%高い水準にあり、また、耕地面積の減少率についても全国平均に比べ約7%低いことから、農地維持支払の給付により耕作放棄地の発生防止に一定の効果をもたらしている。また、農林水産省が土地改良長期計画（令和3～7年度）において、全国で田んぼダムに適した水田を約20万haと推計しており、現状の取組面積（全国：約4万ha）の約5倍以上を目標として設定しているが、滋賀県での取組は一部の地域に限定されている。

次に、部局を問わず滋賀県全体の取組として、雨水貯留浸透施設の整備の取組を進めている。これらの施設は、降った雨を一時的に貯留したり、地中に浸透させたりすることで、河川への雨水流出を抑制し、河川水位の急激な上昇を抑え、堤防決壊や河川氾濫のリスクを低減し、都市部では、下水道への雨水の流入量抑制に効果が期待される。流域治水条例では、概ね1,000㎡以上の公園や施設等に対し、開発許可制度に基づく雨水流出抑制対策とは別に雨水貯留浸透機能を増進する対策を講じるよう努力義務を規定している。彦根スポーツ公園の整備や県営住宅建替事業（長浜市新庄寺）、彦根市の公用車駐車場等、一部の施設で雨水貯留浸透対策が実施されているが、県内の実施状況を十分に把握できていない。

【課題と方向性】

現状、流域治水対策を推進するため「琵琶湖流域治水推進部会」を組織されているが、十分に機能しているとは言い難い状況であり、各部局が個別の判断で流域治水施策を展開している。特に複数部局にまたがる「ためる」対策については、各関係部署が連携し推進していく全庁一体で意思決定・推進していく体制や議論の場が必要となる。縦割り行政から脱却し、他部局が異なる目的で実施している施策が、実は流域治水にも貢献するという認識を共有することが重要である。

この「ためる」機能に関連して、まず森林保全の取組を見してみる。除間伐を必要とする人工林では、充実する森林資源の循環利用を推進しながら適切な森林整備を確保し、森林土壌の保全に努める必要があり、また、天然林については、下層植生の衰退状況について引き続き調査し、ニホンジカ捕獲との関係などを把握したうえで、土壌保全に向け効果的な施策を検討する必要がある。しかし、人工林の間伐について、年間2,340haを目標に推進しているが、流域治水対策として、森林土壌の保全に効果的な面積として実施しているものではなく、国が示す目標値に基づき設定されたものである。また、下層植生衰退度に

についても定期的なモニタリング調査を実施しているものの、良好な下層植生の維持に効果的な対応方法が確立している訳ではなく、現状の対策が「ためる」機能へ及ぼす効果については不明確な点があり、効果検証が十分とは言えない取組となっている。「ためる」機能の指標については、学識経験者等へのヒアリングを行うなど科学的根拠に基づく指標設定の検討や継続したモニタリング調査等による貯留効果を把握する必要がある。

次に、農地の雨水貯留浸透機能の保全についてである。農地維持支払などの対策により、全国平均よりも高い水準で農地を保全できているものの、水田が有する雨水の一時貯留効果をさらに高める田んぼダムなどの取組を進めるためには、農家や地域住民等に対し、「ためる効果」の情報を共有し理解をもとめていくことが重要である。また、理解を得るには農地の保全対策等が流域治水にもたらす効果について、踏み込んだ議論をする体制づくりも必要となる。

さらに、**居住地や市街地などの**概ね 1,000 m²以上の公園や施設等の雨水貯留浸透対策も課題を抱えている。県施設であっても各部局の判断で実施されているため、雨水貯留浸透対策等の実施状況が十分に把握されていない。また、条例制定から約 10 年が経過しているが、条例に定める努力義務について、十分に認識されていない関係機関も見受けられる。条例第 11 条の「公園等の雨水貯留浸透機能の確保」について、各関係機関へ定期的な実施状況の確認を行うとともに再周知し、義務化も視野に雨水貯留浸透対策の普及に努める必要がある。

2.3. 答申3

【とどめる】

浸水警戒区域について、重点地区での取組および区域指定を継続するとともに、非居住エリアについても区域指定を推進されたい。

【現状】

滋賀県では、大河川の氾濫だけでなく、中小河川や身近な用水路等の氾濫も考慮した、より実現象に近い浸水リスク図である「地先の安全度マップ」（想定浸水深図）を平成 24 年に公表した。「地先の安全度マップ」は、滋賀県流域治水条例第 8 条に基づき公表し、概ね 5 年ごとに更新することになっており、流域治水を進めるための水害リスクの基礎情報として位置づけている。「地先の安全度マップ」は、1/10 年確率降雨・1/100 年確率降雨・1/200 年確率降雨を作成し公表しており、全国に先駆け内水はん濫も考慮した多段階の想定浸水深図である。

条例制定後、「地先の安全度マップ」の 1/200 年確率降雨時に 3 m 以上の浸水が予測されるエリアで、家屋があるか開発の可能性が高い地区を「重点地区」として、優先して「水害に強い地域づくり」を地域の皆さんと協働して取り組んでいる。 3 m 以上の浸水が予測されるエリアでは、平屋が水没し、2 階建て家屋であれば 2 階床面が浸水する恐れ、木造家屋は浮き上がる可能性があり、生命または身体に著しい被害を生じる恐れがある。「重点地区」では、現在お住まいの方の避難を考える「そなえる」対策と、安全な住まい方に転換することにより被害を最小限に「とどめる」対策の取組を実施し、地域の方とともに「水害に強い地域づくり計画」を作成している。その「とどめる」対策には、将来にわたって水害に強い地域にしていくための規制として、1/200 年確率降雨時に 3 m 以上浸水する区域を浸水警戒区域に指定し、住居の用に供する建築物および社会福祉施設等の改築または新築の際に、避難空間の確保を義務付けている。そのため、建築確認申請時には事前に滋賀県流域治水政策室へ「想定浸水深に対する安全性適合の許可申請」を行い、知事の許可証写しを添付する必要がある。建築確認申請が不要な地区でも、浸水警戒区域内であれば「想定浸水深に対する安全性適合の許可申請」が必要である。現在、重点地区は

約 50 地区あり、そのうち 21 地区について浸水警戒区域の指定が完了している（令和 7 年 3 月末現在）。また、安全な住まい方への誘導の一つとして、流域治水条例第 24 条により、1/10 年確率降雨時に 0.5m 以上の浸水が想定される区域を新たに市街化区域に含めないほか、開発に伴う雨水排水協議に地先の安全度マップおよび洪水浸水想定区域図で浸水が想定される区域について、対策を求める指導を行っている。

一方、国は近年の激甚化・頻発化する災害を踏まえ、増大する災害リスクに的確に対応するために、災害リスクの高いエリアにおける開発の抑制を図るべく、開発規制について災害リスクを重視する観点で、令和 4 年に都市計画法を改正し、都市計画法第 34 条第 11 号および第 12 号で市街化調整区域において、水防上上の浸水想定区域図で想定浸水深が 3 m 以上となる区域の開発許可を厳格化した。

【課題と方向性】

流域治水条例制定後、「滋賀県流域治水基本方針」に基づき「人命最優先」で既存人家や開発の恐れのある地域を重点地区として優先的に「水害に強い地域づくり」の取組を推進してきたため、非居住エリアの浸水リスクの高い土地への浸水警戒区域指定を行ってこなかった。そのため、令和 4 年の都市計画法改正前に、市街化調整区域の浸水リスクの高い非居住地であった農地において、十分な対策が講じられないまま人家が建築された事例が確認されている。改正後の都市計画法では、水防法に基づく洪水浸水想定区域図（地先の安全度マップではない）で想定浸水深が 3 m を超えるエリアについて、その土地利用の制限が掛かるが、都市計画区域外や非線引き区域については、その規制も対象外となる。

現在の浸水警戒区域の指定の進め方では、指定までに相当な時間を要することとなり、浸水警戒区域指定前にあっては建築確認時に浸水リスク対策に関する確認項目がなく、浸水リスクを考慮せずに建築が行われる恐れがある。

また、これまでリスク情報が整備されてこなかった山地域を対象に含めた県内全域の地先の安全度マップが令和 7 年度末公表を目指して検討されており、本マップが公表されれば、浸水警戒区域の候補地はさらに増加するものと想定される。

住宅開発などの開発行為を行う際には、開発許可が必要であり、その際に流域政策局および土木事務所では、地先の安全度マップなどの浸水リスクを確認し、開発業者に対応を求めるなどの対応を行っている。しかし、都市計画区域の非線引き区域では 3,000m²未満は開発許可の対象外となるなど、開発の規模により、許可制度の対象外となる案件についてはこうした対応が取れていない。

このため、安全な住まい方への誘導を進めるためには、重点地区はもとより非居住エリアの迅速な浸水警戒区域の指定が必要である。しかし、これまでの取組の中で、重点地区の浸水警戒区域指定に係る方法については、滋賀県流域治水推進審議会で審議され、その方法が定められているが、非居住エリアの指定方法は定められていない。重点地区と同様の方法では、指定まで時間を要することから、非居住エリアの指定方法を検討する必要がある。また、浸水警戒区域の指定を促進する必要があることから、区域指定後の支援内容等を含めた検討が必要である。

加えて、浸水警戒区域が指定できる前の段階においても、浸水リスクのあるエリアにおける建築行為については、その規模に関わらず指導できる体制の検討が必要である。

2.4. 答申 4

【とどめる】

浸水警戒区域における既存住宅や避難場所整備への支援制度の改善等、避難空間を確保するための対策を加速化されたい。

【現状】

滋賀県流域治水条例第 13 条では、「地先の安全度マップ」の 1/200 年確率降雨において、「浸水が発生した場合には建物が浸水し、県民の生命または身体に著しい被害を生じるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の建築物の建築の制限をすべきもの」を浸水警戒区域として指定することができる。具体的には、浸水警戒区域は、1/200 年確率降雨時に想定浸水深がおおむね 3 m を超える土地の区域としている。

滋賀県では、浸水警戒区域の指定による土地利用制限だけでなく、浸水警戒区域を指定した時点で安全な避難空間がない区域内の住宅を対象に、改築（建て替え）および増築時に利用できる支援制度として「宅地嵩上げ浸水対策促進事業」と「避難場所整備事業」を創設している。この制度は、浸水警戒区域内に既にお住まいの方が将来にわたって安心して暮らすための支援制度となることから、新築される住宅は支援の対象外である。また、個人住宅を浸水リスクに応じた安全な住まい方に誘導することを基本とすることから、地区の特性等から避難場所整備が合理的な場合のみ「避難場所整備事業」による補助が利用できることとしており、同一地区で 2 つの支援制度は適用できない。

「宅地嵩上げ浸水対策促進事業」は、地盤のかさ上げ（盛土、法面保護）工事、RC 造、プロティ化等の工事費用を補助するものであり、その支援の考え方は、地先の安全度マップの 1/200 年確率降雨時の想定水位と地盤面の高さの差が 3 m 未満となる最小の盛土高までの費用の 1/2、申請者の嵩上げ等に係る経費の見積額の 1/2 または補助上限額 400 万円のうち最も安価な金額を補助する制度である。

「避難場所整備事業」については、事業主体が滋賀県内の市町が対象であり、避難を必要とする家屋からの距離や経路などの状況を勘察し、浸水が生じた場合でも確実に避難できる事が必要とされる。また、その避難場所が、当該市町の地域防災計画に位置付けられている必要があるなど様々な制約を設けている。その支援の考え方は、地先の安全度マップの 1/200 年確率降雨時の想定水位まで盛土によりかさ上げをする費用の 1/2（最大）または事業主体の申請額の 1/2 のうち安価な金額を補助する制度である。

【課題と方向性】

これまで滋賀県では、浸水警戒区域の指定を進め、21 地区で指定（令和 7 年 3 月末現在）を行っているが、これらの支援制度の活用実績は無い。支援制度を創設してから、一度も活用されていないことから、令和 5 年より浸水警戒区域内の安全な避難空間がない住宅に対し、「建て替え意向調査」を実施し、対象家屋にお住まいの方全員に支援制度の再周知を行うとともに、建て替え時期などの把握に努めている。その他、重点地区では「水害に強い地域づくり計画」策定済みであっても、継続した支援を続ける中で、支援制度の再周知も行っているがなかなか活用されない状況が続いている。

当該支援制度が活用されない要因の一つとして、適用要件が改築（建て替え）または増築時にのみに限定されていることが考えられる。改築（建て替え）や増築を行うには多額の費用が必要となり、実施への負担が大きいものとなっている。浸水警戒区域内には 209 軒家屋があり、その内支援対象家屋が 154 軒ある。その支援対象家屋の内 33 軒が平屋建て家屋となり、平屋建てについては、3 m 未満の浸水であっても垂直避難できないことから逃げ遅れた場合、命を落とす危険がある。そのため、改築（建て替え）や増築を伴わない避難空間整備に対する補助等、早期に安全性を確保するための支援制度の検討が必要である。

本支援制度では、宅地かさ上げへの補助を基本とするとの考え方から、避難場所整備への補助は併用できない制度となっている。このため、避難場所整備事業について避難場所の整備主体である市町との意見交換ができておらず、ニーズ把握も十分できていない。宅地のかさ上げは各家庭の状況により対応が難しい場合も想定されることや、家屋が倒壊するリスクも想定されることから、避難場所整備への補助も宅地かさ上げへの補助と併せて実施するべきである。

引き続き支援制度の周知、広報活動の強化を行うとともに、両支援制度に関するニーズを把握し、早期に安全性を高めるための制度改善に取り組む必要がある。

2.5. 答申5

【とどめる】

避難困難者利用施設（病院、福祉施設等）の建築条件の見直しも含め、人的被害防止策を検討されたい。

【現状】

滋賀県流域治水条例第14条では、浸水警戒区域内において、住居の用に供する建築物または高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校もしくは医療施設の用途に供する建築物の建築について、新築、改築（建て替え）または増築をしようとする場合は、知事の許可を受けなければならないと規定している。浸水警戒区域内で住宅を建てる場合は、想定水位以上に避難空間を設けることや付近に有効な避難場所があることなどを許可基準と規定している。社会福祉施設等の場合については、想定水位以上に避難空間を設けることは許可基準に規定しているが、付近に有効な避難場所があることを必須とはしていない。また、流域治水条例第24条において、「地先の安全度マップ」の1/10年確率降雨時に想定浸水深が0.5m以上である土地の区域を、新たに市街化区域に含めないものとしている。これにより、浸水リスクの高い土地への新たな開発行爲について、一定の抑止が講じられている。

全国で発生している豪雨災害の一つに平成30年7月豪雨がある。この豪雨は西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨をもたらし、甚大な浸水被害が発生した。特に倉敷市真備町では、小田川の堤防決壊などにより、真備町地区の約27%にあたる約1,200haが浸水した。犠牲者の9割が独居の高齢者や高齢者夫婦、または身体の不自由な方々であり、犠牲者51名の内43名が建物内で亡くなっている。浸水被害を受けて助かった方の約8割が、2階建てもしくは集合住宅の2階以上に住んでいた方となる。犠牲者51名の内、建物内で亡くなられた方が43名おり、建物内で亡くなられた43名の内、42名が1階で亡くなっている。また、1階で亡くなられた方の内、その半分にあたる21名が2階建てに住んでいたにも関わらず1階で亡くなっている。

近年発生しているこの様な災害を受け、国では令和4年に特定都市河川浸水被害対策法を改正し、浸水被害防止区域が新規創設された。この制度は、中・高頻度の雨による想定浸水深が概ね50cm以上の区域を浸水被害防止区域に指定することができ、住民の生命・身体を保護する目的で開発規制、建築規制を措置できる制度である。浸水被害防止区域では、住居および要配慮者利用施設の建築行為について、居室の床面の高さを基準水位以上にすることや、洪水に対して安全な構造（敷地の嵩上げ、ピロティ等）の許可基準を設けており、事前に安全性の確認を行うこととなる。

【課題と方向性】

倉敷市真備町の被害状況は、健常者が2階建て以上の建物に住んでいれば命を守ることができるが、高齢者や障害者は、避難場所への水平避難だけでなく、2階建て以上の建物に住んでいても2階に垂直避難することも出来ず命を落とす危険性があることをものごとっている。高齢者や障害者など避難困難者が利用する社会福祉施設等については、浸水警戒区域では対応できていない3m以下の浸水深に対しても、人的被害の危険性があることを考慮し、これら用途の建築物に対し、条例等による新たな規制内容の見直しを検討する必要がある。

また、流域治水条例の浸水警戒区域と特定都市河川浸水被害対策法の浸水被害防止区域

は対象としている雨の規模が異なるものの、倉敷市真備町の被害状況を考慮すると、浸水被害防止区域は、要配慮者利用施設に対し浸水しない構造等を求めており、浸水警戒区域が対応できていない規制を補完するものとなっている。滋賀県では、特定都市河川および特定都市河川流域の指定が進んでいないが、流域治水条例等による新たな規制の枠組みを検討するだけでなく、特定都市河川法で新たに創設された浸水被害防止区域の活用も含め対応を検討する必要がある。

2.6. 答申 6

【とどめる】

貯留機能を有する農地や施設等の効果把握と活用・支援について検討されたい。

【現状】

令和 4 年 8 月 4 日から 8 月 5 日にかけて、日本海の前線が北陸・近畿地方を南下した影響で、前線に向かって流れ込んだ暖かく湿った空気と寒気の影響により、滋賀県では大気の状態が非常に不安定となり大雨となった。レーダー解析では滋賀県長浜市付近で 5 日 6 時 30 分までの 1 時間に約 90 mm、累計 305 mm の猛烈な雨が確認され、記録的短時間大雨情報が発表された。高時川の川合水位観測所では最高水位 4.8m を記録し、中上流部で溢水はん濫による家屋浸水被害が発生している。

2 棟の床上浸水が発生した長浜市木之本町大見では、平成 29 年度より大見地区の地域の方々と一緒に「水害・土砂災害に強い地域づくり」の取組を進め、令和 3 年度末に大見地区の「水害・土砂災害に強い地域づくり計画」策定や「浸水警戒区域」指定がされて初めての出水期で発生した水災害となった。大見地区の「水害・土砂災害に強い地域づくり計画」では、行政からの避難指示以外に高時川に架かる大見橋の橋脚に設置した簡易量水表の水位による自主避難のタイミングを設けている。自主避難により長浜市からの避難指示が出る約 15 分前には全住民の高台への避難が完了していたため、避難指示から 20 分後に高時川がはん濫したが、幸いにも人的被害は発生しなかった。一方、高時川の沿線地域では、農地や農作物への大きな被害が発生している。農地への土砂流入面積は約 34.3ha であり、主に水田が大きな被害を受けることとなった。その他、獣害柵等の農業施設にも被害が発生しており、被害総額は約 4 億円に上る。

令和 4 年 8 月豪雨被害の特徴として、霞堤からの溢水による洪水被害がある。霞堤とは、あえて堤防を途切れさせておくもので、河川流量を超える洪水に対し、溢れる場所を決めておき、そこへ洪水を逃がすことで川の水位を下げる遊水地と同じような機能を果たす。甚大な農業被害が発生した長浜市木之本町馬土地域にも霞堤が存在しており、当時、山田川合流部の霞堤より河川流量を超える洪水が溢水したことにより、下流の洪水被害の発生を抑制した。このことから、馬上霞堤が洪水を見事に制御したと言えるが、溢れる先の多くは農地（民有地）となり、営農者に対し多大な負担を強いる結果となった。

従来より設置されている霞堤について、その霞堤から溢水する洪水に対し、現状は河川管理者として支援できる制度はなく、浸水被害に対する補償は、霞堤の有無にかかわらず、その土地利用に応じ、農業保険制度や災害復旧制度を活用することが基本である。また、霞堤背後地のような貯留機能を有する農地の新たな支援制度を検討するにあたって、現状、貯留機能を有している農地等の把握は一部の地域に限られている。

国では令和 4 年に特定都市河川浸水被害対策法を改正し、貯留機能保全区域を新規創設した。貯留機能保全区域は、河川に隣接する低地その他の、洪水・雨水を一時的に貯留する機能を有する土地の区域のうち、浸水の拡大を抑制する効果があると認められるものを、土地所有者の同意を得た上で指定するものである。貯留機能保全区域に指定されると、農地としての土地利用の維持や盛土や塀の設置等の貯留機能を阻害する行為に対し、事前の

届け出が義務付けられるなど土地利用の制限が課せられる一方で、指定後3年間の固定資産税の特例措置や河川管理者による貯留機能を確保するための畦の補修などの環境整備が可能となる。

【課題と方向性】

令和4年8月豪雨被害によって、霞堤から高時川の洪水が溢水し霞堤背後地等、洪水が河川に隣接する農地で浸水被害が発生しており、洪水を貯留した農地所有者が河川はん濫の抑制や農地および農作物等への対応を求めている。また、令和5年3月には、長浜市より地方自治法第99条に基づき「霞堤内農地の公益性の認定と災害復旧早期対応を求める意見書」が知事あてに提出されている。

高時川の河川はん濫の抑制については、下流に影響のない段階的な河川整備を検討中であるが、対策の完了には相当な期間を要する見込みである。また、滋賀県流域治水基本方針では、「既存のはん濫流制御施設の機能復元・維持等」が位置づけられており、既存霞堤の洪水調節機能が確認されれば、河川改修後も霞堤の機能を復元・維持することとなる。そのため、霞堤およびその背後地の農地など、貯留機能を有する施設の治水効果の把握を進めるとともに、各関係機関が連携して支援策を検討する必要がある。

令和4年に改正された特定都市河川浸水被害対策法では、貯留機能保全区域が新規創設され、指定により土地利用制限はあるものの、河川管理者が貯留機能を確保するための環境対策を実施出来ることとなる。区域内の用水路にたまった土砂を掘削して水はけを良くするなど、農地が有している貯留機能の効果を維持するための対策により、農家の負担軽減に寄与することから、特定都市河川浸水被害対策法で新たに創設された貯留機能保全区域制度の活用についても検討する必要がある。

なお、資金調達の方法には、企業版を含めたふるさと納税の制度を活用した流域治水推進事業（長野県や茨城県など）や、豪雨被災自治体が農産物などの返礼品を設定してふるさと納税を活用した例（山形県、熊本県など）がある。また、グリーンボンドは自治体が発行体となって気候変動に適応するための水害対策事業・河川整備事業を前倒しして資金調達して実施するための仕組みであり、全国で事例も増えている（東京都：河川整備、大阪府：洪水調節施設等の整備、広島県：林道整備など、）。これら、多様な資金調達方法についても参考とされたい。

2.7. 答申7

【そなえる】

住民が水災害を”わがこと”として捉え、社会構造の変化にも対応して地域防災力の向上を図るべく、避難確保計画の策定支援や水辺に親しむ活動等を、防災・福祉・教育部局と連携し、推進されたい。

【現状】

災害時、行政に頼るだけでなく、住民自身による自助と地域コミュニティ等における共助が重要な役割を果たすこととなる。東日本大震災においては、地震や津波によって、市町村長が亡くなり、多くの市町村職員が被災するなど、本来被災者を支援すべき行政自体が被災し、行政機能が麻痺した。このような大規模広域災害時における「公助の限界」が明らかになった一方、自助・共助による「ソフトパワー」の重要性が強く認識された。

滋賀県は、湖南地域を中心に住宅地開発が進み、大都市近郊の新興住宅地としての側面が強く、特に草津市などは京都・大阪へのアクセスが良いことからベッドタウンとして人気があり、閑静な住宅街が広がっている。新興住宅地の多くは、県外から移住してくる人が多くを占めるため、地域防災力を新たに構築する必要がある。また、多くの地域で高齢

化が進行しており、過去から受け継がれてきた水害に対する知恵や備えの伝承が途絶えつつある。

この様な状況を踏まえ、滋賀県では平成21年より、地域防災力の向上を目的とし、市町と協働して、地域の水害経験や水害に備える知恵が将来にわたり伝承されるよう、水害経験者に聞き取り調査を行い、記録に留めるとともにその情報をホームページに掲載するなど、広く発信している。また、滋賀県では「自ら備え、判断し、行動する人びとの育成」として、自治会等に向けた防災学習等の出前講座を毎年40回程度実施している。その他、県内の小学校からの要望に応じて出前講座を実施、継続的に取り組んでいる県内4つの小学校については「水辺に親しむ活動」を通じた防災教育を実施している。子供たちを起点とし、その家族が川と人との関わりを再考し、当事者意識を高め、洪水に備える意識を取り戻すきっかけ作りを行っている。

有事の際の情報連絡体制として、滋賀県では「滋賀県防災情報システム」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、市町および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、情報の伝達が確実に行われるよう努めている。市町は浸水が想定される地域ごとに洪水予報等の伝達方法について定め、伝達体制を構築している。また、市町から避難勧告等の情報が入らない場合でも、地域が自ら判断し自主避難できるよう、国、県および市町は、テレビ、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、避難情報などの情報が確実にかつ迅速に提供される体制整備を図っている。

近年の豪雨災害の多発を受け、平成29年に改正された水防法では、浸水想定区域や土砂災害警戒区域内に位置する要配慮者利用施設の所有者や管理者に対し、避難確保計画の作成や訓練の実施が義務付けられた。滋賀県では、年2回洪水浸水想定区域内にある要配慮者利用施設について、避難確保計画の作成状況の進捗確認や避難訓練の実施状況の調査を行うとともに、県内各圏域の「水害・土砂災害に強い地域づくり協議会」において、避難確保計画策定に向けた課題の共有や情報提供を行い、各施設を所管する市町に対し支援を行っている。令和6年3月末時点で、対象施設数1,589施設に対し、87%にあたる1,376施設において避難確保計画の作成が完了した。一方、東日本大震災の教訓として、障害者、高齢者、外国人、妊産婦等の方々について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分であったことを受け、こうした方々に係る名簿の整備・活用を促進することが必要とされたことから、平成25年に改正された災害対策基本法により、災害時に自ら避難することが困難な高齢者や障害者等の避難行動要支援者について、避難行動要支援者名簿を作成することが市町に対し義務付けられた。また、令和元年の台風19号等の豪雨においても、多くの高齢者や障害者等の方々が被害に遭われている状況を踏まえ、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするために、令和3年に改正された災害対策基本法により、避難行動要支援者について、個別避難計画を作成することが市町の努力義務とされた。令和2年度「滋賀モデル」を策定し、県内市町における個別避難計画作成の支援を行っており、県内19市町のうち18市町で作成が進められている。

滋賀県では、これらの課題解決に向け令和7年3月に「第2次滋賀県防災プラン」を策定し、「生き延びるための事前防災」を1つの柱として定め、日頃から、自らの命を守る「自助」の推進、「災害に強い地域づくり」の支援など事前防災の推進を位置付けている。これにより、防災教育や避難判断に必要な情報発信の強化、避難体制整備の支援を推進することとしている。

【課題と方向性】

東日本大震災において自助・共助による「ソフトパワー」の重要性が強く認識されたが、滋賀県の湖南地域では急激な住宅地開発が進んだことで、新興住宅地と旧集落との住民意識の差や、自治会に加入しない住民の増加など、住民同士のつながりが希薄化し、災害時における助け合いや情報共有が円滑に行われないといった問題を抱えている。また、新興

住宅地だけでなく、旧集落においても過去の災害経験者が高齢化しており、水害に対する知恵や備えの伝承が途絶えつつある。さらに、防災意識が高く、普段から河川の草刈りや巡視、避難体制を整えている集落においても高齢化の進行により、こうした活動の継続が困難になってきており、地域防災力の低下が懸念される。

国、県、市町および防災関係機関等がそれぞれ IT・IOT を活用した情報発信媒体を保有していることから、情報の受け手（住民等）で情報伝達が過多となり、必要な情報を見出すことが困難になり、意思決定の遅延を招く可能性がある。特に、緊急性の高い状況下では、迅速な判断が求められるため、情報過多は迅速な判断を著しく阻害する要因となりえる。現在、滋賀県では防災アプリの開発を進めているが、散在している防災情報を一元化し、住民が水災害を「わがこと」として捉えることができるよう、避難に必要な情報を一元的に発信する機能や地域の避難計画を共有できる機能を盛り込むなど、自助・共助を支援することを検討されたい。

要配慮者利用施設における避難確保計画の作成支援や避難訓練の実施については、施設側の慢性的な人不足や施設側の認識不足などにより避難確保計画が未作成の施設がある。引き続き関係市町への支援を続け、避難計画作成および避難訓練が実施されるよう呼び掛けていく必要がある。要配慮者の個別避難計画についても、努力義務ではあるが有事の際、実効性のある避難支援等を行うには重要な計画となるため、個別避難計画制度の周知・啓発に引き続き努め、土木・防災・福祉部局等がさらに連携し要配慮者の避難体制をさらに強化する必要がある。

また、「わがこと」意識を高める1つの方法として、小学生の子どもたちを対象とした体験型の防災教育がある。子どもたちが水害から身を守るための知識や判断力を養うことが目的とするが、座学だけでは理解しにくい水害のメカニズムや危険性について、実体験を通して学ぶことで、知識の定着が期待される。また、滋賀の自然豊かな川での体験（水辺に親しむ活動）を通して川の自然や生態系に興味を持ち、川に親しみを持つことで、川を大切にすることを育むことができ、将来的に地域の防災を担う人材を育成する効果が期待される。学んだ知識を家族や友人に共有することで、地域の防災力向上に寄与することが期待できる。しかし、現在、滋賀県で継続して取組を実施している「水辺に親しむ活動」を含めた防災教育は一部の小学校での実施に留まっており、土木・防災・教育部局等がより一層連携し、滋賀県全小学校への「水辺に親しむ活動」を通じた防災教育の拡充を推進する必要がある。

滋賀県流域治水推進審議会

委員名簿

岡井 有佳	立命館大学 理工学部 環境都市工学科 教授
岡野 圭壮	びわ湖放送(株) 放送管理局次長 兼 報道部長
柏尾 珠紀	滋賀県立琵琶湖博物館 農業・農村社会研究 特別研究員
金井 長光	滋賀県消防協会 副会長
黒坂 則子	同志社大学 法学部 教授
小林 俊彦	彦根地方气象台 次長
齊藤 美絵	株式会社 新日本鑑定法人 滋賀県不動産鑑定士協会
佐山 敬洋	京都大学 防災研究所 教授
◎ 多々納 裕一	京都大学 防災研究所 教授
中川 博貴	湖都経営法律事務所 滋賀弁護士会
正岡 直也	京都大学大学院 農学研究科 森林科学専攻 山地保全学分野 助教
村上 由美	株式会社社長栄 滋賀県建築士会 女性委員会 副委員長 湖南地区委員会 副委員長
山口 敬太	京都大学大学院 地球環境学堂 准教授
竜王 真紀	山内エコクラブ代表
和田 桂子	一般社団法人近畿建設協会 水環境研究部 顧問 京都大学 防災研究所 特任教授

◎ : 会長
※敬称略 五十音順

審議会経緯等

- | | | |
|------|--------|---|
| 令和5年 | 11月1日 | 第13回 滋賀県流域治水推進審議会
・滋賀県流域治水の推進に関する条例の策定経緯について
・条例検証の視点などについて |
| | 12月26日 | 第14回 滋賀県流域治水推進審議会
・条例に基づく取組実績などについて |
| 令和6年 | 2月28日 | 第15回 滋賀県流域治水推進審議会
・新たに取り組むべき課題の抽出などについて |
| | 10月31日 | 第16回 滋賀県流域治水推進審議会
・答申素案について |
| 令和7年 | 2月19日 | 第17回 滋賀県流域治水推進審議会
・答申素案について |
| | 6月18日 | 第18回 滋賀県流域治水推進審議会
・答申案について |

付録

1.1. 流域治水の推進に関する条例

当条例は、流域治水に関し基本理念を定め、県、県民および事業者の責務を明らかにするとともに、県が行う施策の基本となる事項等を定めることにより、流域治水を総合的に推進し、もって浸水被害から県民の生命、身体および財産を保護し、将来にわたって安心して暮らすことができる安全な地域の実現に資することを目的とする。

本条例で定める事項は以下の内容である。

- ① 流域治水の基本理念（第1章 第3条）
- ② 県、県民および事業者の責務（第1章 第4～6条）
- ③ 想定浸水深の設定等（第2章）
- ④ 具体的な施策（第3～7章）

第3章 河川における氾濫防止対策

第4章 集水地域における雨水貯留対策

第5章 氾濫原における建築物の建築の制限等

第6章 浸水に備えるための対策

第7章 滋賀県流域治水推進審議会

これらの施策によって、浸水被害から県民の生命、身体および財産を保護し、将来にわたって安心して暮らせる安全な地域の実現に資することとしている。

1.2. 条例制定の経緯

1.2.1. 流域治水検討委員会

滋賀県では、流域治水対策を推進するため、行政、住民、学識者からなる3つの委員会を設置した。

1.2.2. 流域治水検討委員会（行政部局）

9市町（大津市、彦根市、草津市、守山市、湖南市、高島市、竜王町、湖北町、高月町）と国（琵琶湖河川事務所）、県（地域振興課、県民活動課など10課）で構成され、市町行政と密接に関連する課題について、実効性のある具体策を検討した。具体的には、水害に対する地域防災力の向上、情報連絡体制、防災教育の充実等「水害に備える防災体制」に関することを検討・協議した。また、専門的な学識経験等に基づく助言を得るため、群馬大学大学院工学研究科（現：東京大学大学院情報学環）の片田敏孝教授が助言者として参加している。さらに、流域の住民自らが被害を回避・軽減できるような各種の流域対策について、直轄河川の管理者であり瀬田川洗堰の操作により琵琶湖の水位管理を行っている国土交通省近畿地方整備局琵琶湖河川事務所と連携し、土地利用の規制・誘導等を含めた被害を軽減するための方策を検討する役割も担っている。

1.2.3. 流域治水検討委員会（住民部会）

県民が主体となって議論を行う場として設置された。平成20年12月には知事に対し「水害から命を守る地域づくり—滋賀県民宣言—」を提言している。自助・共助に関する4つ柱（①みんなで伝え合う分かりやすい情報、②誰もが役割を果たす、③地域は地域で守る、④社会と連携する）を提言した。

1.2.4. 流域治水検討委員会（学識者部会）

専門的な学識経験等に基づく助言を得るために設置された。平成22年5月には重点5施策（①地先の安全度の評価、②情報開示・共有、③リスクを考慮した土地利用・建築、④水害に強い地域づくり協議会の設置、⑤各対策の効果検証）を提言している。

1.3. 滋賀県流域治水基本方針

1.3.1. 滋賀県流域治水基本方針の位置付け

「川の中の対策」について、滋賀県は、各河川の均衡ある治水安全度の向上を図るべく、平成21年度までに「滋賀県の河川整備方針」を定め、基本（長期）計画を示すとともに、効果的かつ効率的な河川整備を図るため、中長期整備実施河川（河川整備に優先的に取り組む河川・区間、A～D ランク）の検討を行った。これらの計画により、滋賀県が管理する各河川については、治水安全度を向上させる具体的な道筋が示されている。国においても、「淀川水系河川整備基本方針」および「淀川水系河川整備計画」が、平成21年度までに策定され、国が管理する県内の河川についても、具体的な整備内容が示されています。

このようなことから、本方針では、「川の中の対策」に関する諸計画（河川管理者が定める河川整備に関する計画）に基づき着実に実施すべき治水施設の整備に関する事項に加えて、「川の外の対策」として実施すべき事項について、基本的方向を示している。

1.3.2. 流域治水の目標

気候変動による外力の増加や厳しい財政状況、地域防災力の低下など、近年、治水に係る多くの課題が顕在化し、「川の中の対策」だけでは限界があることが明らかになっている。

このような中であって、人的被害や生活再建が困難となる壊滅的な被害を回避するためには、流域で暮らし活動するすべての者が「川の中の対策」だけでは限界があることを共通の認識とした上で、「川の中」だけでなく「川の外」にも視点を向け、協働してさまざまな対策を講じていく必要がある。

そこで滋賀県は、治水施設の整備（「川の中」の対策）で定める目標とは別に、流域治水の目標を次のように定めることとした。

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（最優先）、②生活再建が困難となる被害を避ける。

1.3.3. 流域治水対策を検討する基礎情報 — 「地先の安全度」

「川の中の対策」に加えて「川の外の対策」を並行して進め、自助・共助・公助が一体となってハードやソフトのあらゆる手段を総合的に実施する流域治水を進めるためには、行政機関も含め、流域に暮らすさまざまな人びとが、流域全体が抱える水害リスクを共通の認識とすることが必要不可欠である。

滋賀県は、これらの共有を図り、着実に流域治水を推進するために、個々の治水施設の安全度ではなく、人びとの暮らしの舞台である流域内の各地点の安全度を調査し、基礎情報として活用することとした。

1.3.4. 流域治水の進め方

(1) 洪水を安全に「ながす」対策

国、滋賀県、市町等、河川や水路等の管理者は、均衡ある治水安全度の向上を図るため、河川や水路等の治水施設の効果的・効率的な整備を着実に実施するとともに、各施設が持つ流下能力を発揮させるため適切な維持管理を行う。

また、整備水準を超える洪水が発生した場合でも被害を最小限に抑えるための対策につ

いても、必要に応じて検討・実施する。

- ① 適切な河川等の維持管理
- ② 均衡ある治水安全度の向上と効果的・効率的な河川整備等
- ③ 整備水準を超える洪水対策

(2) 流域で雨水を「ためる」対策

公園やグラウンド、道路、公共施設等の管理者は、雨水貯留および地下浸透対策を実施する。農林業関係者が、森林や農地の適正な保全管理に努めることができるよう、滋賀県および市町は支援を行う。そのことにより、流域全体での雨水貯留機能・浸透機能を維持向上させ、洪水の急激な流出を緩和し河川・水路への負荷を軽減する。

- ① 森林や水田の洪水緩和機能等の保全
- ② 貯留機能や地下浸透機能の強化

(3) はん濫を一定の地域に「とどめる」対策

滋賀県は、「地先の安全度マップ」に関する情報を活用し、流域・はん濫原での改変行為（連続盛土構造物の設置・撤去等）の影響を調査する。また、滋賀県は調査結果に基づき、一部の地域の水害リスクが著しく高まる場合には、改変行為を行うもの（原因者）に対してはん濫原減災対策の実施など適切な対応を求める。

また、家屋の流失・水没が想定される箇所での建築規制（建築基準法第39条に基づく災害危険区域の活用）や、床下浸水が頻発する箇所での土地利用規制を行い、人的被害や深刻な資産被害を回避・軽減する。ただし、規制の内容を定める場合には、市町と十分に調整を行い、新たなまちづくりや歴史的に形成された景観の保全に係る取組を阻害しないよう最大限配慮する。

- ① 既存のはん濫流制御施設の機能復元・維持等
- ② 連続盛土構造物によるリスク転嫁の回避・軽減、または連続盛土構造物の有効活用
- ③ 安全な土地利用や住まい方の誘導

(4) 水害に「そなえる」対策

滋賀県は、「地先の安全度」に関する情報を広く公表し、国および市町等の関係機関と連携して積極的に普及を行い、流域で暮らす住民と水害リスクに関する認識の共有を図る。その上で、関係機関および住民と協働し、地域の実情を踏まえたきめ細やかな避難計画の検討を行うなど、着実に水害対応の強化を図る。

- ① 水害に対する意識の向上
- ② 自ら備え、判断し、行動する人々の育成（人を育てる）
- ③ 各地域間・各種団体間相互の協力体制の構築やネットワーク化（仲間をつくる）
- ④ 水害に強い体制の整備（組織・体制をつくる）
- ⑤ 的確な応急対策と復旧のための体制強化

1.4. 条例の審議経過

流域治水基本方針の策定後、平成25年5月から条例案について、県議会で審議が進められたが、県議会からの意見を踏まえ、次の事項が修正されている。

- ① 川の中での対策、「河川整備」に関する条文内容の明確化

- ② 「浸水危険区域」という名称の「浸水警戒区域」への変更
- ④ 「水害に強い地域づくり協議会」の位置づけを明確化
- ⑤ 「流域治水推進審議会」の設置
- ⑥ 流域治水に関する施策の実施状況についての議会への報告
- ⑦ 本条例にかかわる罰則は「当分の間、適用しない」こと

1.5. 地先の安全度マップ

1.5.1. 目的

県では、「滋賀県流域治水基本方針-水害から命を守る総合的な治水を目指して-平成 24 年 3 月」に基づき、人命を守ることを最優先に考え、様々な降雨により想定される河川のはん濫や浸水の可能性を住民にわかりやすく提示している。

県では、河川ごとに今後 20 年程度で目指すべき当面の目標を設定し、様々な手法を組み合わせ効果的に対策（「ながす」対策）を実施していくこととしているが、これらの整備目標は 10 年確率降雨（時間雨量 50mm 相当）を基本としていることから、その整備には限界がある。

このようなことから、「ためる（流域貯留対策）」「とどめる（はん濫原減災対策）」「そなえる（地域防災力向上対策）」も合わせて総合的な治水対策を実施していくこととしている。

「地先の安全度マップ」は、これらの様々な対策を検討する基礎情報であり、地先における河川などのはん濫や浸水の可能性を示し、地域住民のみなさんと情報共有するとともに、命を守るための避難行動や安全な住まい方につなげてもらうためのものになる。

1.5.2. 作成経緯

土地利用や河川改修等の変化を反映できるよう、流域治水条例では概ね 5 年ごとに見直すことと規定しており、平成 24 年 9 月の初版の公表以降、直近では令和 2 年 3 月に更新を行っている。

1.6. 条例制定以降の施策の実施状況

1.6.1. 想定浸水深の設定等の実施状況

・想定浸水深の設定（条例第 8 条第 1 項）

流域治水対策を検討するための基礎情報である想定浸水深について、長浜市と近江八幡市を除く 17 市町において設定（平成 26 年度）

全市町で設定（平成 30 年度）

・想定浸水深の更新（条例第 8 条第 1 項）

設定からおおむね 5 年が経過していることを踏まえ、全市町で更新（令和元年度）

1.6.2. 河川における氾濫防止対策（「川の中」で水を安全に「ながす」基幹的対策）の実施状況

・河川改修事業（条例第 9 条）

5 か年計画に基づき 59 河川で河川改修を実施

完了区間 26.2km

工事着手済み区間 51.3km

堤防強化完了区間 13.5km

・河川維持管理事業（条例第 9 条）

治水上緊急性が高い箇所から、竹木伐開、堆積土砂除去、護岸補修等の河川維持管理事業を実施した。

竹木伐開延べ 755 河川 3,726,000m²

堆積土砂除去延べ 842 河川 1,278,000m³

護岸補修等延べ 1,632 河川

・ダム堰堤改良事業（条例第 9 条）

石田川ダム、宇曾川ダム、余呉湖ダム、姉川ダムにて放流施設、テレメーター等の改良工事を実施。

・河川整備計画の作成（条例第 9 条）

甲賀・湖南圏域で変更認可（平成 26 年度）

湖西圏域で認可（平成 27 年度）

湖北圏域で認可（平成 28 年度）

湖北圏域で変更認可（令和 2 年度）

甲賀・湖南圏域、信楽・大津圏域、東近江圏域で変更認可（令和 5 年度）

1.6.3. 集水地域における雨水貯留浸透対策（雨水を「ためる」対策）の実施状況

・集水地域における雨水貯留浸透対策

雨水貯留浸透機能の確保をテーマにシンポジウムを開催（平成 26 年度）

・環境に配慮した森林づくりの推進（条例第 10 条）

毎年 1,609～2,354ha の人工林間伐を実施

・中山間地域等直接支払交付金事業（条例第 10 条）

中山間地域等直接支払い制度を利用し 9～10 市町の農用地 1,575～2,576ha の維持・管理を実施。

・世代をつなぐ農村まるごと保全向上対策（条例第 10 条）

農地・農業用施設、農村環境等の保全のための地域共同活動を支援。

農地法面の草刈り等に対する農地維持支払：19 市町 35,276～36,633ha

水路等の軽微な補修等に対する資源向上支払：19 市町 34,004～34,825ha

・農村地域防災減災事業（農業用ため池整備）（条例第 10 条）

大規模災害に備え、ため池の耐震化整備をのべ 38 箇所を実施。

1.6.4. 氾濫源における建築物の建築の制限等（被害を最小限に「とどめる」対策）の実施状況

・浸水警戒区域の指定（条例第 13 条）

平成 29 年から県内 20 地区で浸水警戒区域の指定

・建築制限の審査の考え方・耐水化ガイドラインの策定（条例第 15 条）

平成 26 年に「浸水警戒区域での建築制限の審査基準」「耐水化建築ガイドライン」を策定。

・区域区分に関する都市計画の決定または変更（条例第 24 条）

6 地区（近江八幡八日市、大津湖南、豊郷甲良、高島、甲賀、彦根長浜）の都市計画基礎調査において市街化の抑制等を踏まえた「区域区分の見直しの基本的事項」を検討

・浸水被害危険度調査事業（盛土構造物の設置等に対する配慮）（条例第 25 条）

「盛土構造物設置等ガイドラインの運用」を策定（平成 26 年度）

10 路線（日野徳原線、安食西八目線、松尾寺豊郷線、土山蒲生近江八幡線、西明寺安部居線、神郷彦根線、南郷桐生草津線、小浜朽木高島線、雨降野今在家八日市線、大津能登川長浜線）において道路管理者と協議。

1.6.5. 浸水に備えるための対策（水害に「そなえる」対策）の実施状況

・防災対策事業（雨量水位等の情報提供、ハザードマップ作成支援等）（条例第 26 条、第 27 条）

県防災情報システムでの情報提供

洪水時ホットラインの構築

市町ハザードマップを活用した避難訓練への支援

・多様な情報伝達手段の整備（条例第 26 条、第 27 条）

滋賀県防災ポータルサイトや L アラート（災害情報共有システム）で避難情報を提供し、閲覧方法の説明動画を公開

しらがメールで河川水位等を情報提供

・要配慮者利用施設に対する支援（条例第 27 条）

要配慮者利用施設の管理者向け説明会（リスクの確認、避難確保計画の作成方法）を県内 7 か所で実施（平成 28 年度）

県内の要配慮者利用施設の水害・土砂災害リスクを抽出し市町に提供（平成 29 年度）

庁内連絡調整会議を開催（令和 4 年度、令和 5 年度）

・農業水路等長寿命化・防災減災事業（農業用ため池のハザードマップ作成）（条例第 27 条）

決壊等により下流域に大きな影響を及ぼす防災重点農業用ため池について、令和 5 年度までに 461 箇所の防災重点農業用ため池でハザードマップを作成

・個別避難計画作成に対する支援（条例第 27 条）

避難行動要支援者の個別避難計画作成のための手順等を示した「滋賀モデル」の取組を県内全域に展開（令和 4 年度、令和 5 年度）

令和 4 年度から課題の解決や取組の推進のための人材育成や情報交換、多様な主体が意見交換できるプラットフォームを設置（令和 4 年度、令和 5 年度）

保健・福祉専門職向けの研修動画を作成（令和 5 年度）

・不動産取引における水害リスクの情報交換（条例第 29 条）

研修会にて不動産取引における水害リスクの情報提供を周知

実施状況に関するアンケート調査を実施

県ホームページに水害リスク情報に関するチラシを掲載、水害ハザードマップの説明動画の活用を関係団体に周知

・調査研究の推進、教育訓練等（条例第 30 条、第 31 条）

水害履歴調査を延べ 66 回実施（うち 23 回は関西大学、立命館大学と連携）

出前講座を 521 団体約 28,100 人に実施

・自主防災組織リーダー・防災士養成講座（条例第 31 条、第 34 条）
自主防災組織役員等 1,085 名を対象に防災講座を実施

・学校安全教室推進事業（条例第 31 条）
学校防災教育担当者延べ 1,870 人を対象とした講習会でしがマイ・タイムラインを活用した防災教育についての講演会を実施

・学校安全総合支援事業（条例第 31 条）
19 市町教育委員会担当者に対し水防法の改正に伴う学校の対応の説明（平成 30 年度）
津波避難に関する訴訟における学校の責任などの講演（令和元年度）
学校防災や地域との連携などの講演を実施（令和 2 年度、令和 3 年度）
市町教育委員会担当者から災害への備えや対策の実施状況の報告を行い、アドバイザーの助言を得る協議会を実施（令和 4 年度、令和 5 年度）

・滋賀県総合防災訓練（条例第 32 条、第 34 条）
滋賀県総合防災訓練を実施（延べ 930 機関約 43,800 人の参加）（平成 26 年度～令和 2 年度、令和 5 年度）
災害対策本部運営訓練等を個々に実施（令和 3 年度）
近畿府県合同防災訓練および緊急消防援助近畿ブロック合同訓練と同時開催で滋賀県総合防災訓練を実施（令和 4 年度）

・水害に強い地域づくり協議会（条例第 33 条）
6 つの圏域で協議会を設置（平成 26 年度までに 5 圏域で設置、平成 26 年に湖東圏域で設置）
野洲川以外の 5 圏域協議会を水防法に基づく大規模氾濫協議会として位置づけ（平成 30 年度）
各圏域の水害に強い地域づくり協議会において、浸水被害の回避または軽減のための必要な対策に関する事項等について協議し、圏域協議会、担当者会議を毎年開催し、住民ワーキングを 365 回実施

・滋賀県流域治水推進審議会（条例第 35 条）
滋賀県流域治水推進審議会を 15 回開催し、浸水警戒区域の指定範囲の妥当性を確認したほか、滋賀県流域治水の推進に関する条例に基づく取組の検証について審議を進めた。
第 6 回審議会で「重点地区における取組のあり方検討部会」を設置、2 回部会を開催し、「重点地区の取組方針」を策定（令和 2 年度）

1.7. 近年の水害発生状況

1.7.1. 全国の水害発生状況

(1) 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨

平成 27 年から 9 月 9 日から 11 日にかけて、台風 18 号や前線の影響で関東・東北地方を中心に記録的な大雨が発生した。台風第 18 号と台風第 17 号からの暖湿流が関東上空で合流し、線状降水帯を形成・持続したことにより、栃木県や宮城県で記録的な降水量が観測された。茨城県鬼怒川では堤防が約 200m 決壊する被害が発生した。人的被害は死者 8 名、負傷者 872 名、住宅被害は全壊約 80 棟、半壊 7,022 棟、床上浸水 1,925 棟、床下浸水 10,353 棟であった。

(2) 平成28年8月北海道・東北豪雨

平成28年8月の北海道・東北豪雨は、17日から31日にかけて発生し、特に3つの台風が1週間のうちに北海道に上陸するという異例の事態が発生した。20日からの断続的な大雨により、北海道内の5水系6河川で観測史上最高水位を記録した。特に十勝川水系では、本川と支川合わせて17の観測所で最高水位を記録している。台風10号の影響で、国土交通省管理の2水系5河川、都道府県管理の20水系38河川で堤防決壊や越水による浸水が発生した。北海道での人的被害は死者4名、行方不明者2名、重傷者2名、住宅被害は全壊39棟、半壊113棟、一部損壊1,125棟、床上浸水395棟、床下浸水1,081棟であった。

(3) 平成30年7月豪雨（西日本豪雨）

平成30年6月28日から7月8日にかけて、西日本を中心とした広い範囲で発生した豪雨災害である。梅雨前線に向かって南から暖かく湿った空気が流れ込んだことに加え、台風7号の影響も受け、記録的な大雨となった。総雨量は824億立方メートルに達し、これは琵琶湖の貯水量の約3倍に相当する。広範囲で、洪水と土砂崩れが同時多発的に発生した。人的被害は死者245名、行方不明者8名、住家被害は全壊6,758棟、半壊10,878棟、一部破損3,917棟、床上浸水8,567棟、床下浸水21,913棟であった。

1.7.2. 本県の水害発生状況

(1) 平成25年台風18号

平成25年9月15日から16日にかけて、大型で強い勢力を保った台風18号が滋賀県に接近し、記録的な大雨をもたらした。16日午前5時5分には、全国で初めてとなる大雨特別警報が滋賀県を含む3府県に発表された。各地で河川が氾濫し、浸水被害が多数発生した。大津市では、吾妻川の上流で土砂崩れや堤防の決壊が発生し、JR大津駅周辺や県庁周辺で浸水被害が発生した。高島市では鴨川が氾濫し、最大で2m近く浸水した地域もあった。

(2) 令和4年8月豪雨

令和4年8月4日から5日にかけて、前線に向かって流れ込んだ暖かく湿った空気と寒気の影響で、滋賀県では大気の状態が非常に不安定となり、長浜市を中心に大雨となった。レーダー解析では、長浜市付近で5日6時30分までの1時間に約90mmの猛烈な雨が観測され、記録的短時間大雨情報が発表された。高時川では水位が上昇し、中上流部で氾濫が発生した。

1.8. 近年の国の動向

1.8.1. 気候変動や近年の水災害を踏まえた対策

国土交通省では、これまで、社会資本整備審議会河川分科会に「気候変動に適應した治水対策検討小委員会」（平成19年8月）を設置し、「水災害分野における気候変動適應策のあり方について」答申（平成27年8月）を踏まえ、施設的能力を上回る外力に対しても命を守るための施策等を充実させてきた。また、平成27年の水防法の改正により、想定最大規模外力による浸水想定区域（洪水、高潮、雨水出水）の指定や避難確保計画の策定促進等を行ってきた。

平成27年9月関東・東北豪雨災害を受け、「施設的能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」との考えの下、社会全体でハード・ソフト一体となった防災・減災対策に取り組む「水防災意識社会」の再構築を推進することとした。

平成28年8月の北海道・東北豪雨災害では、東北地方の県管理河川の氾濫で社会福祉施

設、学校、医療施設等の要配慮者利用施設の入所者が逃げ遅れにより犠牲となったことを受け、水防法や河川法を改正し、都道府県が管理する中小河川における取組を強化した。

平成 30 年 7 月豪雨においては、人的被害に加えて甚大な経済被害が発生したことから、「水防災意識社会」の再構築を加速させるため、緊急的に実施すべき対策をとりまとめた。

また、平成 30 年 7 月豪雨のほか、台風第 21 号、北海道胆振東部地震をはじめとする近年の自然災害により、国民の生活・経済に欠かせない重要なインフラがその機能を喪失し、大きな影響を及ぼす事態が発生したことを踏まえ、「重要インフラの緊急点検に関する関係閣僚会議」において、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」がとりまとめられ（平成 30 年 12 月閣議決定）、令和 2 年度までの 3 年間で集中的に実施することとされた。

この中で水災害対策に関しては、氾濫による危険性が特に高い区間の河川内の樹木伐採・土砂掘削、バックウォーター現象等により堤防決壊が生じた場合に人命への危険性が高い箇所への堤防強化対策などのハード対策と、ハザードマップ等の各種リスク情報の周知などのソフト対策を令和 2 年度までの 3 年間で一体的かつ集中的に講じてきている。

さらに、これら緊急対策に加え、大規模氾濫減災協議会等を活用し、多くの関係者の事前の備えと連携の強化により、複合的な災害にも多層的に備え、社会全体で被害を防止・軽減させる対策の強化をこれまで実施してきた。

また、水害の激甚化等を踏まえ、ダムによる洪水調節機能の早期の強化に向けて、関係省庁の緊密な連携の下、総合的な検討を行うため、「既存ダムの洪水調節機能強化に向けた検討会議」を設置した。この会議でとりまとめられた「既存ダムの洪水調節機能強化に向けた基本方針」（令和元年 12 月 12 日）に基づき、すべての既存ダムを対象に検証を行い、国管理の一級水系（ダムが存する 99 水系）について、令和 2 年の出水期から新たに運用を開始した。

1.8.2. 水防災意識社会（平成 29 年 6 月）

近年の気候変動の影響により、集中豪雨や台風などによる水害が頻発している。これは、私たちの生活を脅かすものである。平成 30 年 7 月には西日本豪雨により 200 名を超える死者・行方不明者が発生した。また、令和元年 10 月の台風 19 号では東日本を中心に広範囲で河川の氾濫や土砂災害が発生している。このような状況下において、「水防災意識社会」の構築が重要性を増している。

水防災意識社会とは、国民一人ひとりが水害リスクを正しく理解し、自らの命を守るための行動をとることができる社会のことである。従来の防災対策は、堤防やダムなどのハード対策が中心であった。しかし近年では、地域住民の主体的な防災活動や、行政、企業、NPO など多様な主体の連携によるソフト対策の重要性が認識されている。水防災意識社会は、このようなソフト対策を強化し、地域全体の防災力を向上させることを目指すものである。具体的には、地域住民が主体的に防災訓練に参加したり、地域独自のハザードマップを作成・活用したり、防災意識向上のための広報活動を行うことなどが挙げられる。

1.8.3. 流域治水プロジェクト（令和 3 年 3 月、流域治水プロジェクト 2.0：令和 5 年 8 月）

河川管理者が主体となっていく治水対策に加え、氾濫域も含めて一つの流域としてとらえ、その河川流域全体のあらゆる関係者が協働し、流域全体で水害を軽減させる治水対策「流域治水」への転換を進める必要がある。

本県域では、琵琶湖、瀬田川およびその流入河川が含まれる淀川流域治水協議会（事務局：近畿地方整備局および各河川事務所）、日本海に注ぐ北川の支川が含まれる北川流域治水協議会（事務局：福井河川国道事務所）がいずれも令和 2 年 8 月に設置され、流域全体のあらゆる関係者が協働し、河川整備計画に基づく治水対策や大規模氾濫協議会の取組方針に基づくソフト対策を共有するとともに、集水域から氾濫域にわたる地域の特性に応

じた流域対策を総合的に推進し、流域全体で早急に実施すべき各対策の全体像「流域治水プロジェクト」を策定のうえ、密接な連携体制により取組みを進めることとしている。

1.8.4. 流域治水関連法（令和3年5月公布、同年7月または11月施行）

近年、全国各地で水災害が激甚化・頻発化するとともに、気候変動の影響により、今後、降水量や洪水発生頻度が全国で増加することが見込まれている。

このため、ハード整備の加速化・充実や治水計画の見直しに加え、上流・下流や本川・支川の流域全体を俯瞰し、国や流域自治体、企業・住民等、あらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の実効性を高めるため、「流域治水関連法」を整備することとした。

流域治水関連法とは、流域治水に係る9つの法律が一体的に改正され、ハード・ソフト一体で総合的かつ多層的に進める流域治水対策を進めるための法的枠組みである。従来の治水対策は、堤防の建設や河川の浚渫など、河川における対策が中心だったが、流域治水関連法では、河川だけでなく、流域全体を対象とし、森林の保水機能の向上、遊水地の整備、雨水貯留浸透施設の設置促進、土地利用規制、避難体制の強化など、様々な対策を総合的に行うことを目指している。

1.8.5. 水循環基本法（平成26年4月公布、同年7月施行）

水循環に関わる施策については、これまで幅広い分野におよぶ多種多様な個別の施策が講じられてきたが、これからは、「健全な水循環の維持または回復」という目標を共有し、これら個別の施策を相互に連携・調整しながら進めていくことが重要であり、政府全体で総合的に施策を進める必要があるといった議論が深まってきた。そこで、平成26年7月に、水循環に関する施策について、その基本理念を明らかにするとともに、これを統括的かつ一体的に推進するため、「水循環基本法」が制定された。それに伴い水循環政策本部が設置され、我が国の水循環の関する施策の総合的かつ計画的な推進を図ることを目的に「水循環基本計画（平成27年7月）」が策定され、我が国の水循環に関する施策の基本となる計画として位置づけられている。

1.8.6. グリーンインフラ実践ガイド（国土交通省、令和5年10月公表）

国土交通省は、グリーンインフラの実践に興味がある地方公共団体をはじめとした多様な地域主体の方々に向け、行政計画へのグリーンインフラの位置づけや、官民連携・分野横断による事業の実施手法等のプロセスを豊富な事例とともに分かりやすく示した「グリーンインフラ実践ガイド」を令和5年10月に公表された。

本資料では、グリーンインフラの実践を目指す地方公共団体をはじめとした多様な地域主体に向け、グリーンインフラの基本的な考え方や主な取組、まちづくり・公園・道路・河川・港湾・海岸などの様々な場面における実践のポイントが解説されている。

我が国では古来、自然の特徴をいかしつつ自然と調和した営みを通じて、地域特有の歴史、生活、文化等を形成してきた、グリーンインフラは、このような我が国の自然共生の在り方を背景としながら、自然を社会資本整備やまちづくり等に資本財（自然資本財）として取り入れ、課題解決の基盤として、その多様な機能を持続的に活用するものである。SDGs（持続可能な開発目標）の実現に向けた意識の高まり、こうした分野への投資の加速や、経済成長だけでなく、自然豊かな環境で暮らすことができる社会を求める価値観の広がりが進む中、多様化する社会課題の解決策として期待が高まっている。

1.8.7. 持続可能な地域づくりのための生態系を活用した防災・減災(Eco-DRR)の手引き（環境省、令和5年3月発行）

生態系を活用した防災・減災（Eco-DRR: Ecosystem-based Disaster Risk Reduction）は、生態系の保全・再生を通じて防災・減災や生物多様性を含めた地域の課題を複合的に解決しようとする考え方である。Eco-DRR は防災・減災や生物多様性の保全に寄与するだ

けではなく、地域に自然と触れ合う場を提供するといった社会的な効果や、エコツーリズムの実施等による経済的な効果など、幅広い社会・経済効果が期待できる。

環境省では、Eco-DRR の地域実装に向けた取組を推進するため、「持続可能な地域づくりのための生態系を活用した防災・減災(Eco-DRR)の手引き」を作成された。

本手引きでは、Eco-DRR を推進するにあたって、そのポテンシャルがあると考えられる場所を可視化する「生態系保全・再生ポテンシャルマップ」の作成方法や活用方法が示されている。生態系の保全・再生を図ることによって、生物多様性の保全だけではなく、防災・減災にも寄与すると考えられる具体的な場所を可視化することで、Eco-DRR に関する施策の検討や合意形成を図るための基礎資料として活用されることが期待される。

1.8.8. 土地改良長期計画（計画期間：令和3～7年度）（農林水産省）

農林水産省では、土地改良事業を計画的かつ効果的に実施するために土地改良長期計画を策定している。土地改良事業は、農業生産における基礎的な資源である農地・農業用水等の農業生産基盤を整備することで、農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大および農業構造の改善を図るものである。

土地改良計画では3つの政策課題およびそれに対応した5つの政策目標を定め、その達成に向けて重点的に取り組むべき具体的な施策および事業の成果目標を設定した。

政策目標4では頻発化・激甚化する災害に対応した排水設備整備・ため池対策や流域治水の取組等医夜農業・農村の強靱化としており、施策8に農業水利施設の耐震対策、排水機場の整備・改修及び既存ダムの洪水調節機能強化、水田の活用（田んぼダム）による流域治水の推進と位置づけており、軽減に寄与する水田の洪水防止機能への関心が高まっており、その機能を強化する田んぼダムに取り組むとともに、既存ダムの洪水調整機能の強化や排水機場・ため池の整備などを「流域治水」の取組の一環として推進していく必要があるとしている。

また、令和4年3月に土地改良法が改正され、農業用排水施設の豪雨対策の追加等の防災事業を拡充する内容が盛り込まれたことから、次期土地改良長期計画を注視していく必要がある。

1.9. 近年の県の動向

1.9.1. 滋賀県の気候変動を踏まえた治水対策のあり方（令和4年10月策定）

県では、近年頻発化・激甚化する大雨による災害に対応するため、県管理河川における治水計画のあり方を見直し、令和4年（2022年）10月に「県管理河川における気候変動を踏まえた治水計画のあり方」を策定した。

背景として、2013年の台風18号による記録的な大雨で県内多くの河川が増水し、堤防が決壊するなど甚大な被害が発生したことが挙げられる。また、IPCC（国連気候変動に関する政府間パネル）の第5次評価報告書では、気候変動の影響により降水量が増大する懸念が示されている。

こうした状況を受け、国土交通省は2018年4月に「気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会」を設置し、2019年10月に提言を公表した。さらに、2020年7月には国の社会資本整備審議会において「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」の答申がなされ、気候変動による降雨量の増加を考慮した目標に見直すことや「流域治水」への転換が示された。

県ではこれらの提言や答申を踏まえ、県内における気候変動に伴う降雨量変化の分析、滋賀県の治水計画の考え方を踏まえた気候変動に伴う外力の評価、県管理河川における気候変動を踏まえた治水計画見直しの考え方について検討を進めてきた。

県内における気候変動に伴う降雨量変化の分析：国の提言における降雨量変化倍率の考

え方に準じ、現在気候と将来気候との降雨量の比（降雨量変化倍率）をもって評価した。その結果、県内における降雨量変化倍率は、現在気候と比較して、将来気候（2℃上昇）では約1.1倍、将来気候（4℃上昇）では約1.2倍～約1.3倍となった。

滋賀県の治水計画の考え方を踏まえた気候変動に伴う外力の評価：滋賀県では、治水計画の基本となる高水流量の算定にあたり、ほとんどの河川で滋賀県降雨強度式から外力を設定している。現行の滋賀県降雨強度式は、観測最大値を考慮した形で作成されているため、既に気候変動に伴う外力の増分が包含されていると考えられる。このことから、滋賀県降雨強度式から外力を設定している河川については、治水計画の策定においてはこれまで同様、同式による外力を算定することとしている。

県管理河川における気候変動を踏まえた治水計画見直しの考え方：「県管理河川における気候変動を踏まえた治水計画のあり方（案）」について、学識経験者からなる「淡海の川づくり検討委員会」に諮問し、答申を受けた。答申を踏まえ、令和4年10月に「県管理河川における気候変動を踏まえた治水計画のあり方」を策定した。

県管理河川における気候変動を踏まえた治水計画見直しの考え方は次のとおり。

滋賀県降雨強度式により外力を設定している河川は、現行の降雨強度式から算定される外力は、分析の結果、気候変動に伴う降雨量の増分を包含していることから、気候変動考慮後も、現行の降雨強度式から算定される外力を用いる。（気候変動に伴う治水計画の見直しは行う必要はない。）

当該流域の降雨特性を考慮して外力を設定している河川については、気候変動を踏まえた治水計画に見直す。まずは、現行の河川整備計画に位置付けているメニューの整備を加速させ、当該河川全体の暫定整備が完了した段階で、気候変動を踏まえた治水計画に見直す。ただし、気候変動を踏まえた治水計画を検討し、その結果、できるだけ手戻りのない整備が可能であれば、整備計画変更のタイミングでの計画への位置付けを検討する。

1.9.2. 第2次滋賀県防災プラン（令和7年3月策定 計画期間令和7～11年度）

県では、これまでの地震対策野取組を継承し、全国各地で発生した過去の風水害、土砂災害などの大規模災害を教訓として、今後、重点的に取り組む防災対策について、その基本的な考え方やスケジュールを定めるものとして令和7年度から令和11年度までの期間の第2次滋賀防災プランを策定している。

このプランには7つの実行柱がある。

【実行1】生き延びるための事前防災では、平時から、自らの命を守る「自助」の推進、「災害に強い地域づくり」への支援などの事前防災を推進するとしており、個別事項（1）生き延びるための自助の推進～県民に寄り添ったリスク情報の発信～として防災教育の推進や風水害・雪害時の雨量・河川水位、通行規制等のリアルタイム情報、備えを促す情報の発信が位置付けられている。個別事項（2）「災害に強い地域づくり」として水害や土砂災害に対する避難体制整備の支援、自主防災組織の充実強化が位置付けられている。

【実行2】災害時要支援者や多様なニーズに配慮した避難支援では、個別避難計画の実効性確保や、災害関連死の防止に向けた避難所の環境改善など、多様なニーズに配慮した避難支援を市町と連携して行うとしており、個別事項（1）災害時要支援者に対する避難生活支援として要配慮者施設における避難確保計画および業務継続計画の策定支援が位置付けられている。

1.9.3. 滋賀県防災対策の推進に関する条例（令和7年3月施行）

本県においては、琵琶湖西岸断層帯や南海トラフを震源とした巨大な地震、気候変動による豪雨災害の発生が懸念される。滋賀県地域防災計画に基づき防災対策を進めてきたが、受援体制、ライフライン途絶時の対応、災害関連死への対策などに課題が残っており、更なる防災対策が必要である。公助だけでなく自助、共助も併せて県全体で災害に対する意識を高め、一丸となって防災対策に取り組むことが必要である。

本条例は、防災対策を総合的に推進し、県民が安全に安心して暮らすことができる地域社会の実現を図ることを目的とし、自助・共助・公助の適切な組み合わせ、国、市町、自主防災組織等の関係者との適切な役割分担・連携の確保、県民の防災に関する意識の向上、生命および身体之最優先の保護、被災者の基本的人権の尊重、男女共同参画等の多面的な視点に立った多様な意見の反映を基本理念に掲げたものとなっており、令和7年3月26日に公布、同日施行されている。

具体的には、災害予防対策、災害応急対策として、次の内容を規定している。

災害予防対策：①防災教育・防災訓練の実施、参加の促進および受講、②自主防災組織・消防団の充実・強化、③災害ボランティアの活動環境の整備・人材育成・災害ボランティアとの連携強化、④建築物の耐震改修および火災防止の取組（感震ブレーカーの設置等）、⑤地震保険・火災保険の水災補償への加入、⑥物資および資機材の備蓄、⑦事業継続計画の策定、⑧公共施設の整備、⑨指定避難所の良好な居住性の確保のための措置、⑩要配慮者の保護、⑪ 災害情報の収集・伝達体制の整備、⑫ 事業者との協定（物資等の供給・緊急輸送の確保・工事等の実施等）の締結、⑬ 広域的な連携協力体制の構築、⑭ 受援体制の整備、⑮ 医療救護体制の整備

災害応急対策：①円滑な避難行動等、②災害応急対策の実施、③指定避難所の円滑な運営等の支援。④避難が長期にわたる場合における避難所の設置に係る調整、⑤災害時における感染症の発生の防止等、⑥災害廃棄物の適正な処理、⑦災害時における犯罪の予防、⑧二次災害の発生の防止、⑨帰宅困難者対策

1.9.4. 琵琶湖保全再生施策に関する計画（第2期）（令和3年3月策定）

琵琶湖保全再生法および国の基本方針を受けて、県では2017(平成29)年3月に「琵琶湖保全再生施策に関する計画」（琵琶湖保全再生計画）を策定した。令和3年3月には、近年の琵琶湖の状況や北湖の全層循環の未完了など湖沼環境への影響が懸念される気候変動の問題等の新たな課題を踏まえ、「琵琶湖保全再生施策に関する計画（第2期）」（第2期琵琶湖保全再生計画）を策定している。

計画では、県および県内の市町が、多様な主体の参加と協力を得て、琵琶湖の保全再生に向けた施策を総合的・効果的に推進することとしている。また、「琵琶湖と人との共生」を基調とし、1. 琵琶湖の重要性や、保全・再生についての「共感」、2. 琵琶湖の保全と多様で活力ある暮らしとの「共存」、3. 琵琶湖の価値の将来にわたる「共有」が重要であるとの認識の下、保全再生施策を推進する。

また、計画の重点事項として、水源林の保全や水草・外来動植物対策などで琵琶湖を守りつつ、林業の成長産業化や環境関連産業の振興、琵琶湖とのふれあい推進などで琵琶湖を活かし、また、これらを支える調査研究や環境学習などによって、琵琶湖を「守る」ことと「活かす」ことの好循環を創出することを掲げている

水循環基本法に基づき定められた水循環基本計画では、各流域において流域水循環計画を策定し、流域マネジメントを推進することとされているが、琵琶湖保全再生施策に関する計画（第2期）はこの流域水循環計画に位置づけられている。

1.9.5. 滋賀のグリーンインフラ取組方針（令和7年3月策定）

県では、棚田の維持管理や湖岸を活用した生態系保全の取り組みなど、グリーンインフラの取り組みが行われてきた。

持続可能な地域づくりのために、地域の風土を活かす、多様な社会的課題に対応するため単目的にしない～多目的化～、地域の多様な主体と連携する、という3つのポイントを踏まえてグリーンインフラを実践していくとしている。

期待される効果としては3つ挙げられている。

・暮らしの質の向上

風土を活かすことで、地域特有の農作物や工芸品の生産が促進され、観光資源としても活

用できる。これにより、地域経済が活発化し、雇用の創出にもつながる。

- ・社会的なつながりの強化

自治体、企業、NPO、住民などが協力し合い、地域全体の問題解決に取り組むことができる。コミュニティの結束力が強まり、住民の満足度などが向上する。

- ・風土とともにある持続可能な発展

風土を活かす取り組みは、環境に優しい持続可能な方法で行われることが多く、地域の自然環境を保全しながら発展を図ることができる。取組の多目的化と多様な主体との連携により地域の課題に対する包括的なアプローチが可能となり、長期的な視点での地域発展が期待される。

社会経済や自然環境に関するデータを収集する例として、現在の土地利用、植生、希少種の生息情報などがあげられる。データ収集、活用の方法について、滋賀県「グリーンインフラ実践のためのデータ集」で紹介されている。