

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

令和7年7月

滋賀県流域治水推進審議会

目次

1.	はじめに.....	1
2.	答申.....	2
2.1.	答申 1	2
	【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	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。	
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	6
	【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	7
	【とどめる】	
	貯留機能を有する農地や関連施設の効果把握と活用・支援について検討されたい。	
2.7.	答申 7	8
	【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地元地域とともに、防災・福祉・教育部局等とも連携し、推進されたい。	
	滋賀県流域治水推進審議会.....	10
	滋賀県流域治水推進審議会の経緯等.....	11

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・頻発化し、気候変動の影響による降水量や洪水発生頻度の増加が予測される中、本県においても流域治水の取組を一層強化する必要性に迫られている。

本県では、平成26年3月に流域治水の推進に関する条例（以降、流域治水条例という）を制定し、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）、生活再建が困難となる被害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、「ながす」「ためる」「とどめる」「そなえる」の4つの対策を総合的に進めていく「流域治水」に取り組んでいる。基幹的対策である「ながす対策」では、59河川で河川改修事業を進める等、改修済みの地域では治水安全度が向上した。しかし、河川整備の目標を達成した区間の割合は全体の6割程度にとどまり、特に河川整備が未着手の中・上流部は、依然として治水安全度が低い状況にある。「ためる対策」では、集水域における森林や農地の保全、市街地などで雨水貯留浸透対策を進めてきたが、「ためる」機能への効果が不明確な取組がある。「とどめる対策」では、浸水リスクの低い地域への市街地誘導や、浸水リスクの高い地域での安全な住まい方を促す浸水警戒区域の指定を進めてきたが、当該区域内で利用できる家屋の嵩上げや避難所整備の支援制度は現時点では活用されていない。「そなえる対策」では、特に浸水リスクが高い地域を優先して避難計画の策定を支援してきたが、高齢化の進展により地域防災力の低下が懸念されている。

一方、国においても防災・減災が主流となる社会を目指す動きがある。「流域治水」の考え方にに基づき、河川管理者が主体となる河川整備等の事前防災対策を加速化させるとともに、被害の減少や軽減、早期の復旧・復興のための対策について、あらゆる関係者が協働し、流域全体で総合的かつ多層的に取り組むこととしている。その一環として、特定都市河川浸水被害対策法を改正する等、新たな制度運用も始まっている。

少子高齢化と人口減少が本格化する中、本県においても地域防災力の低下が懸念される。そのため今後は、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。

こうした中、令和5年11月に知事から条例に基づく取組の検証について諮問があった。今回の条例検証は、前述の社会情勢の変化を踏まえ、以下の3つの視点で行ったものである。

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」

審議は、令和7年6月までに計6回実施した。

本答申は、近年の水災害による全国での甚大な被害を踏まえ、これまで滋賀県が進めてきた「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、その解決に向けた方向性を提案するものである。

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】

滋賀県の一級河川は 509 河川（直轄 13 河川含む）、管理河川数および延長ともに全国で 3 番目に多い状況にある。また、天井川が全国の約 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 河川あることなど、治水対策が必要な河川が非常に多く存在する。

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 m^3 、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。

【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。

目標とする治水安全度は中小河川で 10 年確率降雨、大河川で 30～50 年確率降雨を基本としており、これを達成できている改修済みの河川延長は全体の 6 割程度にとどまっている。そのため、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・上流部は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。

気候変動に伴う水害リスク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を含めた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】

流域治水条例の「ためる」対策では、雨水貯留浸透対策として、森林や農地の適正な保全や整備、公園や建物等での貯留浸透機能の設置および維持の努力義務を規定している。

これらの施策は複数の部局にまたがることから、流域治水を推進するための庁内組織として、平成 18 年に複数の部局による「琵琶湖流域治水推進部会」が設置され、流域治水の基本的な考え方を示した流域治水基本方針や条例骨子、要綱等が議論された。平成 27 年 5 月および 6 月には、流域治水条例に基づき実施する施策や本条例に基づく毎年度議会に報告する項目について検討され、「ためる」対策の指標が決定された。その結果、雨水貯留

浸透に関連し得る施策として、県が実施している人工林の間伐面積や森林整備、農地の維持管理を支援する交付金の対象面積やため池の改修実施状況を毎年議会に報告している。

また、平成 26 年の水循環基本法施行を受け、滋賀県では「琵琶湖保全再生施策に関する計画（第 2 期）」を本法に基づく計画に位置付け、琵琶湖流域の水循環にかかる取組として、水源林の保全等の取組を推進している。

災害リスクの軽減に対し近年注目されているのが Eco-DRR (Ecosystem-based Disaster Risk Reduction) 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、ため池などの雨水貯留により、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、Eco-DRR の考え方に合致している。また、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実施は、当方針に基づくものである。

【課題と方向性】

「ためる」対策については、各部局が連携し推進していく必要があるが、「琵琶湖流域治水推進部会」も平成 27 年 6 月以降開催されていないことから、既存組織の改編や新たな組織の設置も含めた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しようという認識を共有することが重要である。

森林については、人工林の間伐面積を指標としており、目標値は全国森林計画に基づき人工林の林齢構成などをもとに必要量を想定したものとなる。また、下層植生衰退度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い。このため、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」機能については、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の把握が必要である。

農地については、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理解を求めていくことが重要である。また、農家や地域住民等の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、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、中小河川や身近な水路等の氾濫も考慮した、より実現に近い多段階（1/10～1/200 年確率降雨）のリスク図（浸水深、流体力、被害発

生確率)である「地先の安全度マップ」を平成24年に公表、令和2年に更新した。また、本マップの1/200年確率降雨時に3m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階床面の浸水、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おそれがある。したがって、流域治水条例第13条に基づき、将来にわたって安心して住める水害に強い地域とするために、1/200年確率降雨時に3m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。

また、浸水警戒区域の指定については、既存集落周辺の区域候補地内もしくはその周辺に家屋がある地区を「重点地区」として、優先して取り組んでいる。重点地区では、避難計画策定などの「そなえる」対策と、安全な住まい方へ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。

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原則含めないほか、開発に伴う雨水排水協議に地先の安全度マップおよび水防上上の洪水浸水想定区域図(以降、洪水浸水想定区域図という)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、市街化調整区域における都市計画法第34条第11号および第12号から、洪水浸水想定区域図で想定浸水深が3m以上となる区域を除外するなど、開発許可を厳格化した。

【課題と方向性】

重点地区において「水害に強い地域づくり」の取組を推進してきたが、非居住エリアの浸水警戒区域指定は行ってこなかった。そのため、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、十分な対策が講じられないまま人家が建築されている。改正後の都市計画法では、都市計画法第34条11号区域および12号区域において、洪水浸水想定区域図で想定浸水深が3m以上のエリアについて、開発・建築行為の制限がかかるが、それ以外の区域(都市計画区域外や非線引き都市計画区域など)については、洪水浸水想定区域図を根拠とした立地基準の制限も対象外となる。

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つ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おそれがある。

また、これまで浸水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年度末更新を目指して検討されており、本マップが更新されれば、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で浸水リスクを確認し、開発業者にそのリスク対策を求める指導を行っている。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できない。

このため、安全な住まい方への誘導を進めるには、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となる。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、定められているが、非居住エリアの指定方法はこれまで議論されてこなかった。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、浸水警戒区域指定前の段階においても、浸水リスクのあるエリアにおける開発行為等については、その規模に関わらず指導できる方策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】

滋賀県では、浸水警戒区域の指定による建築制限だけでなく、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策であることから、新築される住宅は支援の対象外となる。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しているため、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。

「宅地嵩上げ浸水対策促進事業」は、地盤の嵩上げ（盛土、法面保護）工事、RC造、ピ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3m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ものである。

「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規定が設けられている。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嵩上げをする費用の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ものである。

【課題と方向性】

これまで滋賀県では、21地区で浸水警戒区域の指定（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。このことから、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」を策定済みであっても、継続的に地元へ訪問し、支援制度の再周知を行っているが、なかなか活用されない状況が続いている。

本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、3m未満の浸水であっても垂直避難することができず、逃げ遅れた場合、命を落とす危険性が高い。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、「宅地嵩上げ浸水対策促進事業」を基本としているため、「避難場所整備事業」との併用はできない。また、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。宅地の嵩上げは各家庭の状況により対応が難しい場合や、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嵩上げへの補助と併せて実施すべきである。

引き続き支援制度の周知を継続するとともに、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】

浸水警戒区域内で住宅を新築、改築、増築する場合、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している。一方、社会福祉施設等の場合、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は許可基準としていない。

平成30年7月の西日本豪雨では、広範囲で記録的な大雨をもたらし、特に倉敷市真備町では大規模な浸水が発生し、多くの犠牲者を出した。犠牲者の9割が独居の高齢者や高齢者夫婦、または障害者であった。また、建物の1階で亡くなられた42名の半数にあたる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ような災害を受け、国では令和4年に特定都市河川浸水被害対策法（以降、特定都市河川法という）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0.5m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ものである。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（敷地の嵩上げ、ピロティ等）、洪水（水深、流速）に対して安全な構造の許可基準制度を設けており、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垂直避難することもできず命を落とす危険性があることを物語っている。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、特定都市河川法は、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、流域治水条例が対応できていない部分を補完するものとなっている。滋賀県では、特定都市河川の指定が進んでいないが、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検討することが重要である。

2.6. 答申6

【とどめる】

貯留機能を有する農地や関連施設の効果把握と活用・支援について検討されたい。

【現状】

令和4年8月に日本海の前線が北陸・近畿地方を南下した影響で、滋賀県長浜市付近で1時間に約90mm、累計305mm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。また、農地や農作物へ被害も発生しており、土砂流入面積は約34.3ha、主に水田が大きな被害を受けることとなった。その他、獣害柵等の農業用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。霞堤には、内水や氾濫水を排水する機能や下流への流量を低減させる機能がある。甚大な農業被害が発生した長浜市木之本町馬上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氾濫し、下流の河川水位の上昇を抑制したと推定されている。一方で、氾濫により農地は被害を受ける結果となった。

浸水被害に対する補償は、霞堤の有無に関わらず、農業保険制度や災害復旧制度を活用することが基本となる。また、霞堤背後地などの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。

改正後の特定都市河川法では、貯留機能保全区域が新規創設されている。この制度は、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年間の固定資産税および都市計画税の税率を下げる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水路の土砂撤去などの環境整備が可能となる。

【課題と方向性】

令和4年8月豪雨により霞堤背後地の農地で浸水被害が発生しており、農地所有者から農作物等への補償や河川管理者による土砂撤去等の対応を求められた。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た。

当該地先の霞堤については、下流への流量低減効果が確認されたことから、下流の河川改修が完了するまでは霞堤を存置することとしている。高時川で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」が位置づけられていることから、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。

現状、滋賀県では特定都市河川の指定が進んでいないが、特定都市河川法の貯留機能保全区域を指定できれば、河川管理者がその区域内の貯留機能を維持するための水路の土砂撤去などの環境整備が可能となり、農家の負担軽減に寄与することから、特定都市河川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、災害復旧等を進めるための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應するための水害対策事業・河川

整備事業を前倒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地元地域とともに、防災・福祉・教育部局等とも連携し、推進されたい。

【現状】

滋賀県は、南部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、新興住宅地では県外から移住してくる人が多くを占める。一方、北部地域では特に高齢化が進行しており、いずれの地域においても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困難な状況となってきた。

このような状況を踏まえ、滋賀県では平成21年より、地域防災力の向上を目的とし、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、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、自治会や学校等に向けた防災学習等の出前講座も毎年40回程度実施している。

有事の際の情報連絡体制として、滋賀県では土木防災情報システム等の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、情報伝達が確実に行われるよう努めている。また、国、県および市町は、テレビ、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水位や降雨量、避難情報などの情報提供を行っている。

近年の豪雨災害の多発を受け、国、県、市町、学識経験者で構成される「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（水害や土砂災害が発生する可能性のある地域で、要配慮者利用施設の利用者が円滑かつ迅速な避難を確保するために必要な事項を定めた計画：水防法）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。また、令和2年度には個別避難計画（災害時に円滑かつ迅速な避難を支援するために、個々の要支援者の状況に合わせて作成される避難計画：災害対策基本法）作成の手順を示した「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いる。

【課題と方向性】

新興住宅地の増加や旧集落での高齢化を踏まえ、水害や備えについての聞き取り調査や調査結果の情報発信を進めてきたが、今後さらなる高齢化の進展に伴い、水害に対する知恵や備えが後世に伝えられないなど、地域防災力が低下するおそれがある。

また、滋賀県では、毎年継続的に豪雨災害に関する意識についてのアンケートを実施している。この結果では、水害や土砂災害の危険性が高くなってきた場合に避難すると答えた方の割合は約9割と高い水準となってきたものの、避難を開始するタイミングについては警戒レベル5「緊急安全確保」が発令された段階ではじめて避難すると答えた方の割合が約2割おられるなど、避難情報の正しい理解が必要である。一方で、近所の人が避難をはじめたことを避難開始のタイミングと考える方の割合は約2割から約3割と増加傾向となっており、地域住民間で避難状況を共有することは避難を判断するきっかけとして重要であると考えられる。また、滋賀県独自の内水氾濫を考慮した多段階リスク情報である地先の安全度マップの認知度は約5割にとどまっており、複数のリスク情報の把握や市町

から発出される避難情報、国や県、気象台から発出される洪水予報や土砂災害警戒情報など、情報の受け手（住民等）で情報伝達が過多となり、意思決定の遅延を招く可能性がある。

このことから、散在している防災情報の一元化、個人や自治会単位での避難判断の共有、高齢者等の避難困難者の支援、避難訓練の支援など、自助・共助へのさらなる支援が必要である。

要配慮者利用施設における避難確保計画の作成率は 84.8%であり、増加傾向にあるものの100%には到達していない（令和7年3月末時点）。また、避難行動要支援者の個別避難計画については未作成の市町が残っており、一部作成済みの市町の内8割が20%以下の作成率となっている（令和7年4月現在）。このため、土木・防災・福祉部局等がさらに連携し避難支援等の実施体制をより強化する必要がある。

高度経済成長期以降、水道の普及や生活・文化の変遷に伴い、川や琵琶湖といった水との関わりの希薄化が進むことにより、水害等のリスクを自分ごととして捉えることが難しくなってきた。このような背景の中、「わがこと」意識を高める1つの方法として、体験型の防災教育がある。自然豊かな川などでの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とともに、実際に川の流れを体験することにより、その川が溢れたらどのような状況になるのかを想像することができ、自分たちで身近に潜むリスクを想像することによってハザードマップなどで想定されている状況を「わがこと」として捉える効果が期待される。さらに、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 教授
岡野 圭壯	びわ湖放送株式会社 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 特別研究員
金井 長光	公益財団法人滋賀県消防協会 副会長
黒坂 則子	同志社大学 法学部 教授
小林 俊彦	彦根地方気象台 次長
齊藤 美絵	株式会社新日本鑑定法人 公益社団法人滋賀県不動産鑑定士協会 不動産鑑定士
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	滋賀弁護士会 弁護士
正岡 直也	京都大学大学院 農学研究科 助教
村上 由美	株式会社長栄 公益社団法人滋賀県建築士会 一級建築士
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 顧問 京都大学 防災研究所 特任教授

◎ : 会長
※敬称略 五十音順

滋賀県流域治水推進審議会の経緯等

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。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ー滋賀県民宣言ー」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。住民から行政に対する要望を単に提示するのではなく、住民が果たすべき役割を明確化した上で、県が最低限果たすべき内容を明確にした内容となっている。

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。滋賀県流域治水基本方針や条例を策定するための主要な検討を実施した。平成22年5月には重点5施策として、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
- ③ 「水害に強い地域づくり協議会」の位置づけを明確化
- ④ 「流域治水推進審議会」の設置
- ⑤ 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
- ⑥ 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、これらを整備目標は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21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はマイ・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「気候変動に適応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応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行う治水対策に加え、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、平成25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、国土交通省は平成30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、令和元年10月に提言を公表した。さらに、令和2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の取組を継承し、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、⑧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」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組など、グリーンインフラの取組が行われてきた。

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

風土を活かす取組は、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。