

「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく 狩野川流域の取組方針

平成28年5月

狩野川水防災協議会

〔 沼津市、三島市、伊豆市、伊豆の国市、函南町、清水町、長泉町、
静岡県、静岡地方气象台、国土交通省沼津河川国道事務所 〕

— 目 次 —

1.	はじめに.....	1
2.	本協議会の構成委員.....	2
3.	狩野川流域における水害の主な特徴.....	3
4.	現状の取組状況と課題.....	4
5.	減災のための目標.....	8
6.	概ね5年で実施する取組.....	9
7.	フォローアップ.....	12

1. はじめに

狩野川流域は、上流域の天城山系や支川黄瀬川上流域の富士山麓部において年平均降水量が 3,000mm を越える多雨地帯を抱えており、往古より幾多の洪水が発生している。昭和に入ってから狩野川は洪水氾濫を繰り返し、特に、昭和 33 年 9 月の台風 22 号（狩野川台風）は、流域全体で死者・行方不明者 853 人、被災家屋 6,775 戸という未曾有の大災害をもたらした。

近年では、堤防整備の進捗と昭和 40 年の狩野川放水路完成により狩野川本川の氾濫による甚大な被害は発生していないが、上流にダム等の洪水調節施設もなく急激に水位が上昇する傾向にあるとともに、狩野川中流部に広がる田方平野は、東西を山地に囲まれた低平地となっていることから、内水被害が頻発しており、仮に堤防決壊などの大規模な災害が発生した場合には、地域住民の逃げ遅れや浸水被害の長期化等が発生する可能性がある。

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨では、鬼怒川の下流部では堤防が決壊するなど、氾濫流による家屋の倒壊・流失や広範囲かつ長期間の浸水が発生し、避難の遅れも加わり、近年の水害では類を見ないほどの多数の孤立者が発生した。

狩野川流域においても、関東・東北豪雨のような大規模な水害に対し減災を図ることを目的に、狩野川流域の沿川 7 市町（沼津市、三島市、伊豆市、伊豆の国市、清水町、函南町、長泉町）と静岡県、静岡地方気象台、国土交通省沼津河川国道事務所は、「水防災意識社会を再構築」するため、平成 28 年 5 月 27 日に「狩野川水防災協議会」（以下「本協議会」という。）を設立した。

本協議会では、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害における災害対応の状況とその課題や、狩野川流域における水害の特徴や課題を踏まえ、平成 32 年度までに、円滑かつ迅速な避難、的確な水防活動等、大規模氾濫時の減災対策として各構成機関が計画的・一体的に取り組む事項について、「狩野川流域の取組方針」（以下「取組方針」という。）としてとりまとめたところである。

今後、本協議会の各構成機関は、本取組方針に基づき連携して減災対策に取り組み、毎年出水期前に協議会を開催し、進捗状況を定期的に確認するなどフォローアップを行うこととする。

なお、本取組方針は本協議会規約第 4 条に基づき作成したものである。

※本取組方針は、狩野川直轄管理区間を対象としたものである。

2. 本協議会の構成委員

本協議会の構成委員とそれぞれの構成委員が所属する機関（以下「構成機関」という。）は以下のとおりである。

参加機関	参加メンバー
沼津市	市長
三島市	市長
伊豆市	市長
伊豆の国市	市長
函南町	町長
清水町	町長
長泉町	町長
静岡県	東部危機管理局長 沼津土木事務所長
静岡地方気象台	静岡地方気象台長
国土交通省中部地方整備局	沼津河川国道事務所長

3. 狩野川流域における水害の主な特徴

① 過去 50 年間大規模な水害が発生していない

狩野川放水路が昭和 40 年に完成して以降、狩野川台風規模の豪雨が発生していないこともあり、過去 50 年間大規模な水害が発生していない。

② 急激な水位上昇

狩野川上流域の天城山系は年間降水量が 3,000 mm を越える多雨地帯であり、上流にダム等の洪水調節施設もなく、降雨から出水までの時間が短く、洪水が一気に田方平野へ押し寄せるため、急激に水位が上昇する傾向にある。

特に、支川黄瀬川では、上流域における短時間の集中豪雨により急激に水位が上昇する傾向にあり、平成 20 年 7 月の洪水では 10 分間で 2.71m 水位が上昇した。

③ 頻発する内水被害

狩野川中流部に広がる田方平野は東西を山地に囲まれた盆地状の地形であり、中下流域は低平地が連続し、かつ都市化が進んでいるため、内水被害が頻発している（沼津市、三島市、函南町、伊豆の国市等）。

4. 現状の取組状況と課題

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨の水害において、多数の孤立者が発生する要因の一つとなった避難勧告等の発令の遅れや住民の自主的避難が十分ではなかったこと、また土のう積み等の水防活動が十分にできなかったことは、これまでの水害対策における課題があることを浮き彫りにした。

本協議会では、この水害を教訓として、各構成機関における洪水時の情報伝達や水防に関する事項等について現状及び課題を抽出し、平成 32 年度までに達成すべき目標を掲げて、各構成機関が連携して取り組んでいく内容を以下のとおりとりまとめた。

各構成機関が現在実施している主な減災に係る取組と課題は、以下のとおりである。

① 地域住民の水防災意識の向上に関する事項

※現状：○ 課題：●（以下同様）

項目	現状○と課題●
水防災意識について	<p>○昭和33年の狩野川台風で約3,000haが浸水するなど、これまで度々水害を経験した地域であるが、狩野川放水路完成以降50年間、狩野川本川で氾濫被害が発生していない。</p> <p>●近年、内水被害はあるものの、大規模な水害の経験がなく過去の被害の経験・教訓を次世代に継承されていない・・・(a)</p> <p>●これまでの洪水で大きな効果を発揮してきた狩野川放水路の役割や効果について、地域住民に十分に理解されていない。・・・(b)</p>

② 迅速かつ的確な情報提供と確実な避難行動に関する事項

※現状：○ 課題：●（以下同様）

項目	現状○と課題●
想定される浸水リスクの周知について	<p>○狩野川において、計画規模の降雨による浸水想定区域図及び堤防が決壊した際の氾濫シミュレーション結果を沼津河川国道事務所ホームページ等で公表している。</p>

	<p>○避難場所として公共施設等を指定し、水害ハザードマップ、WEB等で周知している。</p> <p>●浸水想定区域図等における浸水リスクが地域住民に十分に認知されていない。 …(c)</p> <p>●要配慮者施設における避難計画を策定していない施設がある。 …(d)</p>
<p>円滑な避難勧告等の発令について</p>	<p>○沼津河川国道事務所と静岡地方気象台が共同で行う洪水予報や水位観測所の水位情報等を参考に、避難勧告等の発令を行っている。</p> <p>○河川水位の動向に応じて、住民避難等に資する「洪水予報」（沼津河川国道事務所・静岡地方気象台共同発表）を自治体向けに通知するとともに、直轄管理区間に決壊、越水の重大災害が発生する恐れがある場合には、沼津河川国道事務所長から首長等に対して情報伝達（ホットライン）を行っている。</p> <p>●避難勧告の発令基準に基づいたタイムライン（時系列の防災行動計画）が作成されていない。 …(e)</p> <p>●関係機関間で水害対応の手順等の情報共有が十分に図られているとは言えない。 …(f)</p> <p>●避難計画及び避難勧告の発令基準が住民の避難行動に直接結びついていない。 …(g)</p> <p>●沿川市町は風水害における避難勧告の実績が少ないため、円滑な避難勧告等の発令ができない恐れがある。 …(h)</p>
<p>住民等への情報伝達の方法について</p>	<p>○急激に水位上昇するため、雨量、水位等の情報をホームページなどにより常時提供している。</p> <p>○避難情報を防災無線、広報車、防災ラジオ、緊急速報メール、コミュニティFMなどにより伝達している。</p> <p>●防災無線、広報車などによる伝達は、風雨などの騒音等により聞き取りが困難となることが懸念される。 …(i)</p> <p>●多くの防災情報が発信されているが、活用方法や説明の文言などが受け手側に分かりにくい。 …(j)</p>

③ 洪水氾濫による被害を軽減するための水防活動・排水活動に関する事項

項 目	現状○と課題●
水防活動の実施体制の強化について	<p>○河川巡視等の水防活動は水防団が担っている。</p> <p>●水防団員の高齢化が進んでおり、迅速かつ的確な水防活動を継続させるため、若年層の入団促進、水防技術の伝承及び水防活動の効率化を図る必要がある。 … (k)</p> <p>●水防団が円滑に活動するための拠点等の施設整備が不足している。 … (l)</p> <p>●基準観測所の対象区間が広範囲であるため、優先的に水防活動を実施すべき箇所状況が十分把握できていない。 … (m)</p>
水防資機材の整備状況について	<p>○土のう袋やロープ、ブルーシート等を水防倉庫などに用意している。</p> <p>●複数箇所の水防対応や大規模な対応が必要となった場合に資機材の不足が懸念される。 … (n)</p>
災害拠点病院等の水害時における対応について	<p>○堤防が決壊した場合の想定浸水深等について、事前の確認が十分に出来ていない施設がある。</p> <p>●大規模な水害時には、災害拠点病院や工場等が浸水し、機能が低下・停止する恐れがある。 … (o)</p> <p>●浸水が予想される施設や地域について、浸水リスクや対策等の説明が十分になされていない。 … (p)</p>
排水施設、排水資機材の操作・運用について	<p>○出水時の樋門等の操作は、操作規則を定めて開閉等を実施している。</p> <p>○排水ポンプ車や照明車等の災害対策車両・機器は平常時から定期的な保守点検を行うとともに、機材を扱う職員等への教育体制も確保し、常時、災害発生に対応した出動体制を確保している。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ●想定最大規模の洪水や津波を対象とした被災に対する排水計画が未整備であり、迅速な復旧作業ができない可能性がある。 … (q) ●大規模な浸水が予想される地区において、より迅速な排水活動を行うために実働訓練が必要である。 … (r)
<p>被害を軽減するための施設整備について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○河道の流下能力が不足している区間の整備を実施している。 ●流水を安全に流すためのハード対策と氾濫した場合でも洪水被害を軽減するための危機管理ハード対策の整備が必要である。 … (s)
<p>内水被害を軽減するための取り組みについて</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○総合的な内水対策を検討する総合的雨水排水対策協議会は、狩野川中流域、大場川左岸下流域、大平地区に設置されている。 ●ハード・ソフト面からの総合的な内水対策の実施が必要である。 … (t)

5. 減災のための目標

前述の現状と課題を踏まえ、各構成機関が連携して平成32年度までに達成すべき減災目標は以下のとおりとした。

【5年間で達成すべき目標】

狩野川台風規模の洪水に対し、水害の記憶を伝承することにより

- 住民の防災意識の向上
- 避難行動の確実化
- 社会経済被害の最小化

を目指す。

※ 避難行動の確実化・・・住民自らが水害の危険を判断し迅速かつ的確に避難すること

※ 社会経済被害の最小化・・・水害による社会経済被害を軽減し、早期に社会経済活動を再開できる状態

上記目標の達成に向け、狩野川において、以下の項目を3本柱とした取組を実施する。

- ①狩野川台風による水害の記憶を未来へ伝承するとともに、地域住民の防災意識を向上させるための防災教育推進の取り組み
- ②避難行動の確実化に向けた迅速かつ的確な情報提供を行うための取り組み
- ③洪水氾濫による被害軽減のための水防活動・排水活動等の取り組み

6. 概ね5年で実施する取組

氾濫が発生することを前提として、社会全体で常にこれに備える「水防災意識社会」を再構築することを目的に、各構成機関が取り組む主な内容は次のとおりである。（別紙1-1、1-2参照）

① 狩野川台風による水害の記憶を未来へ伝承するとともに、地域住民の防災意識を向上させるための防災・河川環境教育推進の取り組み

※4市3町とは、沼津市、三島市、伊豆市、伊豆の国市、函南町、清水町、長泉町を指す。

※○はソフト対策、●はハード対策を示す。

主な取組項目	目標時期	取組機関
< 平時から住民等への周知・教育・訓練に関する事項 > ○小中学校における防災・河川環境教育実施 ……(a)(b)(c)	H29年度	4市3町 静岡県 静岡地方気象台 中部地整
○効果的な「水防災意識社会」再構築に役立つ広報や資料の作成 ……(a)(b)(c)	H28年度～	4市3町 静岡県 静岡地方気象台 中部地整
○狩野川放水路の役割について、地域住民の理解を深める活動の推進 ……(a)(b)	引き続き実施	4市3町 静岡県 中部地整

② 避難行動の確実化に向けた迅速かつ的確な情報提供を行うための取り組み

※4市3町とは、沼津市、三島市、伊豆市、伊豆の国市、函南町、清水町、長泉町を指す。

※○はソフト対策、●はハード対策を示す。

主な取組項目	目標時期	取組機関
<情報伝達、避難計画等に関する事項>		
○想定最大外力を対象とした洪水浸水想定区域図等の策定・公表 … (c)	H28年度	中部地整
○想定最大外力を対象とした氾濫シミュレーションの公表 … (c) (o) (p)	H28年度	中部地整
○想定最大外力を対象とした洪水浸水想定区域図を基にした洪水ハザードマップの策定・周知 … (c) (o) (p)	H28年度～	4市3町
○台風の接近・上陸に伴う洪水を対象とした避難勧告の発令等に着目したタイムライン（時系列の防災行動計画）の策定と更新 … (e) (h)	H28年度	4市3町 中部地整
○水害対応チェックリストの作成… (f) (h)	H28年度	4市3町
○住民の避難行動に直接結びつく避難勧告等の発令基準の見直し … (g) (h)	引き続き実施	4市3町
○要配慮者施設における避難計画の策定及び訓練の促進 … (d) (h)	引き続き実施	4市3町
○情報伝達の相手先・手段・内容等を確認するための洪水対応演習を実施 … (h) (i)	引き続き実施	4市3町 静岡県
○テレビやラジオ等マスコミを活用した情報発信 … (h) (i)		静岡県 静岡地方気象台 中部地整
○情報伝達手段の多元化、通信機器の更新により、確実かつ迅速な情報の提供と地域住民に避難の切迫性が確実に伝わる情報を提供 … (h) (i)	H28年度～	4市3町 静岡県 中部地整

<p>＜一刻も早い生活再建や社会経済活動の回復を可能とするための排水活動に関する事項＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○氾濫水を迅速に排水するため、排水施設情報の共有・排水手法等の検討を行い、大規模水害を想定した狩野川排水計画を作成 …(q) ○排水ポンプ車出動要請の連絡体制を整備し、排水計画に基づく排水訓練を実施 …(r) ○堤防決壊時の対応（情報伝達、復旧工法、排水計画の検討など）を演習することを目的に、堤防決壊シミュレーションを実施 …(q) (r) 	<p>H28年度～</p> <p>H28年度～</p> <p>引き続き実施</p>	<p>静岡県 中部地整</p> <p>4市3町 静岡県 中部地整</p> <p>中部地整</p>
<p>＜氾濫した場合でも洪水を安全に流すための施設整備に関する事項＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ●優先的に対策が必要な河道掘削などの洪水を安全に流すためのハード対策及び天端舗装などの危機管理型ハード対策の実施 …(s) 	<p>H32年度</p>	<p>中部地整</p>
<p>＜内水被害を軽減するための取り組みに関する事項＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ●ハード・ソフト面からの総合的な内水対策を実施 …(t) 	<p>引き続き実施</p>	<p>4市3町 静岡県 中部地整</p>

7. フォローアップ

各構成機関の取組については、必要に応じて、防災業務計画や地域防災計画、河川整備計画等に反映することなどによって責任を明確にし、組織的、計画的、継続的に取り組むこととする。

原則、本協議会を毎年出水期前に開催し、取組の進捗状況を確認し、必要に応じて取組方針を見直すこととする。また、実施した取組についても訓練等を通じて習熟、改善を図る等、継続的なフォローアップを行うこととする。