

「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく
賀茂地域の豪雨災害減災に係る
取組方針
(原案 H30.2.16 時点作成中)

平成 年 月 日

賀茂地域豪雨災害減災協議会

下田市、東伊豆町、河津町、南伊豆町、松崎町、西伊豆町、気象庁静岡地方气象台、
国土交通省 中部地方整備局河川部地域河川課、静岡県 危機管理部、
静岡県 政策企画部 賀茂振興局、静岡県 交通基盤部 河川砂防局、
静岡県 交通基盤部 下田土木事務所

目 次

1	はじめに	1
2	本協議会の構成員.....	2
3	賀茂地域における水害の特性.....	3
4	現状の取組状況と課題	5
5	減災のための目標.....	8
6	概ね5年間で実施する取組.....	9
7	フォローアップ.....	11

1 はじめに

平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨では、流下能力を上回る洪水により利根川水系鬼怒川の堤防が決壊し、氾濫流による家屋の倒壊・流出や広範囲かつ長期間の浸水が発生した。また、これらに住民の避難の遅れも加わり、近年の水害では例を見ないほどの多数の孤立者が発生する事態となった。今後、気候変動の影響により、このような施設の能力を上回る洪水の発生頻度が高まることが懸念される。

こうした背景から、平成 27 年 12 月 10 日に社会資本整備審議会会長から国土交通大臣に対して「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について～社会意識の変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて～」が答申された。

本答申において「施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するとの考えに立ち、水防災意識社会を再構築する必要がある」とされていることを踏まえ、国土交通省は新たに「水防災意識社会 再構築ビジョン」を発表した。

直轄河川管理者は、全国の直轄河川を対象として、当ビジョンを実現させるため、直轄河川管理者、県、市町等関係機関が連携し減災のための目標を共有し、ハード対策とソフト対策を一体的、計画的に推進する減災対策協議会を設立した。

このような中、平成 28 年 8 月以降に相次いで発生した台風による豪雨災害では、中小河川においても甚大な被害が発生しており、「水防災意識社会」の再構築に向けた取組をさらに加速させ、全ての地域において取組を推進していくことが必要との考えから、平成 28 年 10 月 7 日付け国土交通省水管理・国土保全局長通知により、県管理河川についても、「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく取組拡大の要請を受けた。

これらを踏まえ、賀茂地域における県管理河川においても「施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生する。」との共通認識のもと、河川管理者、市町などの関係機関が連携・協力して、減災のための目標を共有し、意識変革と災害リスクに応じたハード・ソフト対策を一体的、計画的に推進することにより、社会全体で洪水に備える「水防災意識社会」を再構築することを目的に賀茂地域豪雨災害減災協議会を平成 29 年 2 月 3 日に設立した。

本協議会では、命を守るための確実な避難、氾濫発生後の社会機能早期回復を実現するための減災対策として各構成員が平成 33 年度までに計画的・一体的に取り組む事項について、積極的かつ建設的に検討を進め、今後その結果を「賀茂地域の減災に係る取組方針」（以下「取組方針」という。）としてとりまとめたものである。

今後、本協議会等の各構成員は、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等を開催し、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 5 条に基づき作成したものである。

2 本協議会の構成員

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

構成機関	構成員
下田市	市 長
東伊豆町	町 長
河津町	町 長
南伊豆町	町 長
松崎町	町 長
西伊豆町	町 長
気象庁	
静岡地方気象台	台 長
国土交通省	
中部地方整備局河川部地域河川課	課 長
静岡県	
危機管理部	理 事（防災対策担当）
政策企画部 賀茂振興局	副局長 兼 賀茂危機管理監
交通基盤部 河川砂防局	局 長
交通基盤部 下田土木事務所	所 長

3 賀茂地域における水害の特性と課題

(1) 地形・社会経済等の状況

賀茂地域は、静岡県伊豆半島南部に位置し、下田市、東伊豆町、西伊豆町、南伊豆町、河津町、松崎町の計1市5町から成り、天城山系から駿河湾・相模湾へと起伏に富んだ地形となっている。

賀茂地域の河川の状況は15水系37河川、管轄流路延長は約142kmと県全体の約5.5%を占めている。賀茂地域に一級河川はなく、37河川すべてが二級河川である。また、15水系37河川すべてにおいてその流域は複数の市町にまたがることなく、1つの市町内で完結している。

地域の特徴としては、天城山系を中心として、大部分が山地を占め、限られた平地に市街地や集落を形成している。産業としては、海、山、川、滝、温泉という自然環境に加えて、古くからの文化財などによる観光資源に恵まれた土地であり、観光が産業の中心となっている。また、温暖な気候と豊かで、綺麗な水にも恵まれていることから、花卉、みかん、わさび、雑柑、桜葉等の郷土の特徴を生かした農業が進められているほか、水産業も盛んである。

地域の山地部では、急流部が多く河岸侵食や洗掘への備えが必要となると共に、災害時における孤立集落等への対応が必要となることが想定される。また、扇状地・市街地部では、築堤部を抱え拡散型の氾濫形態の地区では市街地を中心に甚大な被害が懸念される。

(2) 過去の被害状況と河川改修の状況

天城山系は年間3,000mmを越える多雨地域であり、また各河川とも河床勾配が非常に急であることなどの特徴を有していることから、土砂崩れや洪水等の災害リスクが高い地域である。近年では、平成25年7月に西伊豆町を襲った局地豪雨により、甚大な被害をもたらしている。

昭和51年7月の梅雨前線豪雨による出水では、梅雨前線と低気圧の影響で伊豆半島を中心に豪雨が発生し、南伊豆町では総雨量397.5mmを記録した。この降雨により青野川では全半壊10戸、浸水家屋879戸、田畑の冠水120ha、埋没72haの被害が出た。賀茂地域では青野川のほかに、稲生沢川、那賀川流域等を中心に被害が広がった。

平成3年9月10日から11日にかけて、伊豆半島南部に発達した雨雲により集中豪雨が発生した。総雨量は、河津町・峰消防署で406.5mm（時間最大108mm）を記録したほか、下田市・落合浄水場で328.5mm（同90mm）、南伊豆町・下賀茂で231mm（同71mm）、東伊豆町・稲取で130mm（同56mm）を記録している。

この豪雨により、1市3町にて床上浸水 164 棟、床下浸水 291 棟、田畑の冠水 50.4ha など甚大な被害をもたらした。

平成 25 年 7 月 17 日から 18 日にかけて、西伊豆町の山あいを中心として局地的豪雨が発生し、床上浸水 43 棟、床下浸水 315 棟もの甚大な被害をもたらした。総雨量は、西伊豆町・宇久須で 200mm（時間最大 98mm）、同町仁科峠で 188mm（同 90mm）を記録。隣接する松崎町の松崎観測所の雨量記録は 73mm（同 27mm）であり、短時間で局地的が豪雨であったことが窺える

(3) 豪雨災害時の特性や課題

賀茂地域の豪雨災害時の主な特性や課題は、以下のとおりである。

- 今後発生が想定される豪雨災害に対する住民の意識向上を図る必要がある。
- 地域内には多数の河川が存在しており、各河川の特性と災害リスクに併せた減災対策の取組が必要である。
- 地域の山地部では、急流部が多く河岸侵食や洗掘への備えが必要となると共に、災害時における孤立集落等への対応が必要となることが想定される。
- 扇状地・市街地部では、築堤部を抱え拡散型の氾濫形態の地区では市街地を中心に甚大な被害が懸念される。

4 現状の取組状況と課題

賀茂地域における減災対策について、各構成員で現状を確認し課題を抽出した結果は、以下のとおりである。

①情報伝達、避難計画等に関する事項

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	
想定される浸水リスク情報の周知	○県では、洪水浸水想定区域図を策定し、県HP等で公表している。 ○各市町では、水位周知河川を対象に、避難場所や避難経路、洪水による浸水区域と土砂災害危険区域を記載した災害ハザードマップを作成し、住民に配布すると共にホームページで周知している。	
	●洪水浸水想定区域図等が洪水に対するリスクとして認識されていないことが懸念される。	a
	●最大クラスの洪水を対象とした洪水浸水想定区域図、ハザードマップが未策定である。	b
	●洪水時の防災情報の持つ意味や防災情報を受けた時の対応について、行政や住民が十分理解しておく必要がある。	c
	●計画規模を超える大規模氾濫による避難者数の増加や避難場所、避難経路が浸水する場合に住民避難が適切に行えないことが懸念される。	d
	●水位周知河川に指定されていない河川では、想定浸水範囲等が不明なため、ハザードマップを作成できない。	e
洪水時における河川管理者や気象台からの情報提供等の内容	○避難や水防活動に役立つ雨量、河川水位、気象情報等のリアルタイム情報をホームページで提供している。 ○水位観測所における水位状況をライブカメラ情報として配信している。 ○誰もが簡単に情報入手できるように地上デジタルデータ放送等も活用して情報提供している。 ○県では市町に対しホットラインの伝達体制構築を行っている。	
	●インターネット等により防災情報を提供しているが、情報の入手先が分からず、住民自らが情報を入手するまでに至っていない懸念がある。	f
	●提供されている情報の持つ意味が十分理解されていない懸念がある。	g
	●水位計や監視カメラが設置されていない河川の情報が入手できない。	h
	●ホットラインの実効性の確保や内容と目的を明確にするための訓練の実施が必要である。	i
避難勧告等の発令基準	○平成25年6月の災害対策基本法の改正により、避難の「指示」には屋内での退避等も含まれることになった。 ○平成26年4月の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」改訂において、避難勧告等は空振りをおそれず早めに出すことが基本とされ、また、避難勧告等の発令時に外が危険な場合には、屋内安全確保をとることも伝達することとされた。	
	●避難勧告等発令の判断やタイミングが難しいため、首長の意思決定を後押しする河川管理者の支援が必要である。	j
	●要配慮者の避難に課題がある。(要配慮者利用施設の避難確保計画の作成率及び避難訓練の実施率が低い。)	k
	●内閣府の新ガイドライン(避難勧告等に関するガイドライン：平成29年1月)に基づく、市町の避難勧告等の判断基準の見直しが必要である。	l

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	
住民等への情報伝達の体制や方法	○管内には河川のリアルタイムの状況が分かるライブカメラを7箇所設置している。	
	○防災行政無線や防災・防犯情報一斉メール配信サービス・広報車による広報などにより、災害発生時の緊急情報などを住民に通知している。	
	●大雨や暴風により防災行政無線が聞き取りにくい可能性がある。	m
	●メール配信による情報提供を行っているが、一部の利用にとどまっている。	n
	●同報無線のデジタル化に併せ、戸別受信機の設置等、新たな情報伝達方法を構築する必要がある。	o
平時からの住民等への啓発、防災教育・訓練	○県では防災リーダー養成のために「静岡県ふじのくに防災士養成講座」を実施。	
	○県危機管理局では、職員が講師として学校や企業等に防災訓練の出前講座を実施。	
	○市町では、防災に関する情報や河川水位による危険度、避難や水防活動の際に注意することなどを分かりやすくまとめた防災マップやチラシ等を作成・配布、またHPでも紹介している。	
	○市町職員等が講師となり、町内会等で訓練内容を計画し、地域で希望する防災訓練（洪水や地震・津波等）を実施。	
	○下田土木事務所では、賀茂地域に発生した災害の記録や記憶を風化させないため、また、経験を今後の災害対応等にも役立てるため、下田市、東伊豆町、河津町、南伊豆町、松崎町、西伊豆町、下田土木事務所並びに管内建設関係業者との協働により、それぞれが保有する貴重な災害記録誌や写真等を収集・整理したアーカイブを作成。関係市町及び下田土木事務所のホームページに公開している。	
	●住民に自助・共助の大切さが十分理解されていないことが懸念されるため、防災意識向上に向けた継続的な取組を行うことで、世代間の継承、災害に強い地域文化を形成する必要がある。	p
要配慮者利用施設の避難確保計画の作成支援	○要配慮者、地下街等の避難確保計画作成のための災害情報普及支援室を設置。	
	○要配慮者利用施設の避難確保計画の作成率及び避難訓練の実施率が低い。	
	●要配慮者の避難に課題がある。（要配慮者利用施設の避難確保計画の作成率及び避難訓練の実施率が低い。）	k

②水防に関する事項

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	
水防活動のための水防警報の伝達や河川水位等に係る情報提供	○県では、水位周知河川（下田土木事務所管内では5河川）での水防警報を発表・伝達している。	
	○避難や水防活動に役立つ雨量、河川水位、気象情報等のリアルタイム情報をホームページで提供している。	
	○水位観測所における水位状況をライブカメラ情報として配信している。	
	○誰もが簡単に情報入手できるように地上デジタルデータ放送等も活用して情報提供している。	
	●情報伝達された際の各行政機関が、どのような行動を取るべきか十分理解されていないことが懸念される。（タイムライン等の取組が必要）	q
河川の巡視	○県では洪水時に重要水防箇所を中心に、必要に応じて河川巡視を行っている。	

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	
	○堤防の決壊、漏水、川の水があふれる等の危険が予想される箇所であり、洪水等に際して水防上、特に注意を要する箇所を重要水防箇所として位置付けている。 ○重要水防箇所として県水防計画書に記載するとともに県のHPで公表している。 ○出水期前に県と市町等と河川パトロール（堤防点検等）を実施し、水防上危険箇所の情報共有を図っている。	
	●河川巡視情報が伝達された際の各行政機関が、どのような行動を取るべきか十分理解されていないことが懸念される。（タイムライン等の取組が必要）	q
水防資機材の整備状況	○静岡県と市町で水防倉庫に備蓄している水防資機材の確認を行っている。また、県では資機材不足発生時の広域的な応援体制を構築済みである。	
	●複数箇所や大規模な水防対応が必要となった場合に資機材の不足が懸念される。	r
	●水防上必要な資機材が明確になっていない。	s
水防活動の実施体制の確保と水防技術の維持向上対策	○毎年、出水期前に河川管理者と各市町、地元消防団を含めた消防機関と共に重要水防箇所の合同巡視を行っている。 ○県では資機材不足発生時の広域的な応援体制を構築済み。	
	●重要水防箇所や水防資機材等の状況を第一線で活動する水防団・消防団に十分理解してもらう必要がある。	t
	●水防団・消防団員の減少や高齢化などにより水防工法の技術伝承に懸念がある。	u

③氾濫水の排水、施設運用に関する事項

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	
排水施設、排水資機材の操作・運用	○市町では、破堤等の大規模氾濫発生時に排水ポンプ車を沼津河川国道事務所に要請する協定が整備されている。また、職員が、国交省による排水ポンプ車等の使用方法に関する訓練へ参加している。	
	●大規模浸水時の迅速な排水活動について、国の排水計画を参考に検討が必要である	v
洪水調節をする治水ダムや流域での流出抑制対策の現状	○県が青野大師ダムについて適正に管理を実施	

④河川管理施設の整備に関する事項

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	
堤防等河川管理施設の現在の状況	○下田土木事務所では、越水等が発生した場合でも決壊までの時間を少しでも引き延ばす試行的取組として、一定の効果が認められる箇所を選定して堤防舗装を実施。	
	●近年、激化する気象状況（局地的豪雨や台風の大型化など）からも、流域の治水安全度は十分ではない	w

5 減災のための目標

円滑かつ迅速な避難や的確な水防活動の実施、及び円滑かつ迅速な氾濫水の排水等の対策を実施することで、各構成員が連携して平成 33 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】

1.「逃げ遅れによる人的被害をなくすこと」

※水害リスク情報等を共有することにより、流域全体で防災意識の向上を図り、要配慮者利用施設等を含めて命を守るための確実な避難を実現すること。

2.「氾濫発生後の社会機能を早期に回復すること」

※水害による社会経済被害を軽減し、氾濫が発生した場合でも早期に社会経済活動を再開できる状態に回復すること。

【目標達成に向けた主な取組】

上記目標達成に向け、洪水を河川内で安全に流すハード対策に加え、賀茂地域において、以下の取組を実施する。

- (1)水害リスク情報等の共有による確実な避難の確保のための取組
- (2)洪水氾濫による被害軽減のための水防活動・排水活動等の取組

【取組事項】

本協議会では、主に以下の事項に基づく取組を行うものとする。

- (1)水害リスク情報等の共有による確実な避難の確保のための取組
 - ・要配慮者利用施設における確実な避難に向けた取組
 - ・確実な避難勧告の発令に向けた取組
 - ・水害リスク情報等の共有に向けた取組
 - ・避難行動を促す取組
- (2)洪水氾濫による被害軽減のための水防活動・排水活動等の取組
 - ・地域での水防活動の継続的な実施に向けた取組
 - ・氾濫水を迅速に排水するための取組
 - ・流域の市町と河川管理者が一体となった総合的な治水対策の推進
 - ・河川における機能の確保
 - ・施設能力を上回る洪水への対応

このような取組を実施することにより、「水防災意識社会」の再構築を目指すものとする。

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、各参加機関が実施する対策のうち、主な取組項目・目標時期・取組機関については、以下のとおりである。

1) 水害リスク情報等の共有による確実な避難の確保のための取組

事項	内容	課題	目標時期	主な取組機関
■要配慮者施設における確実な避難に向けた取組				
1) 施設管理者等への理解促進				
	要配慮者利用施設の管理者を対象とした防災情報等の提供	k	引き続き実施	静岡県・各市町・各関係機関
2) 避難確保計画の作成促進				
	確実な避難体制の確保のための避難確保計画の作成、避難確保計画に基づく避難訓練の実施の促進	k	平成 29 年度より順次実施	静岡県・各市町・各関係機関
■確実な避難勧告の発令に向けた取組				
	避難勧告等の発令基準を想定した訓練の実施及び発令基準の点検	i, j	平成 30 年度より順次検討	静岡県・各市町
	ホットライン体制の構築	j	平成 29 年度	静岡県・各市町・各関係機関
	ホットラインや洪水対応演習などの情報伝達訓練の充実	d, i	平成 30 年度から定期的に実施	静岡県・各市町・各関係機関
■水害リスク情報等の共有に向けた取組				
1) 洪水予報河川、水位周知河川における取組				
	最大クラスの洪水を対象とした洪水浸水想定区域図への見直しと周知	a, b, e	平成 29 年度より継続して実施	静岡県
	洪水浸水想定区域の見直しに伴う洪水ハザードマップの改良と周知	d, q	平成 30 年度より順次実施	関係市町
	タイムラインの導入の推進	d, q	平成 30 年度より順次実施	静岡県・関係市町・各関係機関
2) その他河川における取組				
	水位周知河川の拡大の検討	e	平成 29 年度より順次実施	静岡県・関係市町
	水害リスク情報の収集、周知方策の充実	a, c	平成 30 年度より順次実施	静岡県・関係市町
	水位計・河川監視カメラの増設の検討	h	平成 29 年度より順次実施	静岡県・関係市町
■避難行動を促す取組				
	雨量や水位に係るリアルタイム情報の提供	f, m, n, o	引き続き実施	静岡県・各市町・各関係機関

事項	内容	課題	目標時期	主な取組機関
	出前講座等を活用した住民向けの防災情報の説明会・訓練の充実	a, c, d, g, f, p, t	平成 30 年度より継続して実施	静岡県・各市町・各関係機関
	県から市町への情報収集要員（リエゾン）の派遣の検討	j	平成 29 年度より順次実施	静岡県
	避難勧告等発令の判断・伝達マニュアルの検証及び情報共有	j, l	平成 30 年度より順次実施	各関係市町

2) 洪水氾濫による被害軽減のための水防活動・排水活動等の取組

事項	内容	課題	目標時期	主な取組機関
■地域での水防活動の継続的な実施に向けた取組				
	水防訓練や水防演習等の実施による水防団等との連携	t, u	平成 30 年度より順次実施	静岡県・各市町・各関係機関
	水防活動や緊急復旧活動に活用する資材の充実の検討（非常用の備蓄土砂置き場の充実や土のうステーションの整備など）	r, s	平成 30 年度より順次実施	静岡県・各関係市町
■氾濫水を迅速に排水するための取組				
	国・各自治体が所有する排水ポンプ車等を活用した排水訓練等の実施	v	平成 30 年度より順次実施	静岡県、関係市町、各関係機関
	地域が有するポンプ等（消防や建設会社）の活用に向けた情報の整理と共有	v	平成 30 年度より順次実施	静岡県、各関係市町、各関係機関
■流域の市町と河川管理者が一体となった総合的な治水対策の推進				
	河川整備計画などに基づく治水対策の着実な推進	w	引き続き実施	静岡県・各市町
■河川における機能の確保				
	河川内の体積撤去や樹木伐採などによる流下能力の保全	w	継続して実施	静岡県
	樋門・樋管等の施設の確実な点検、巡視の促進、運用体制の確保	w	平成 30 年度より順次実施	静岡県、各関係市町、各関係機関
■施設能力を上回る洪水への対応				
	背後に市街地を有する築堤河川などにおける天端補強などの減災対策の検討	w	引き続き実施	静岡県

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、本協議会等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。

今後、全国で作成される他の取組方針の内容や技術開発の動向等を収集したうえで、随時、その時点までの取組状況を踏まえ、取組方針を見直すこととする。

<添付資料>

概ね5年間で実施する取組

