

「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく 岳南地域の減災に係る取組方針

平成 30 年 2 月 23 日策定

岳南地域大規模氾濫減災協議会

〔 富士市、富士宮市、気象庁 静岡地方气象台、国土交通省 甲府河川国道事務所、
静岡県 危機管理部・東部危機管理局・交通基盤部河川砂防局・富士土木事務所 〕

目 次

1. はじめに	1
2. 本協議会の構成員.....	2
3. 岳南地域の概要と主な課題.....	3
4. 現状の取組状況と課題	5
5. 減災のための目標.....	9
6. 概ね5年間で実施する取組.....	10
7. フォローアップ.....	12

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。加えて、これらに住民の避難の遅れ等も重なり、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。今後も、気候変動の影響等により、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、「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく取組を県管理河川にも拡大するよう要請を受けるとともに、平成29年1月11日には社会資本整備審議会会長から国土交通大臣に対して「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方について」が答申された。

これらを踏まえ、岳南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岳南地域豪雨災害減災協議会（以下「本協議会」という。）を平成 29 年 3 月 13 日に設立した。

その後、平成 29 年 6 月 20 日付け国土交通省水管理・国土保全局長通知において「水防災意識社会の再構築に向けた緊急行動計画」が新たに示されたことから、本協議会においても、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、検討を進め、今般その結果を「岳南地域の取組方針」（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 6 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
富士市	市長
富士宮市	市長
気象庁 静岡地方気象台	台長
国土交通省 関東地方整備局 甲府河川国道事務所	所長
静岡県 危機管理部	理事（防災対策担当）
静岡県 東部危機管理局	局長
静岡県 交通基盤部 河川砂防局	局長
静岡県 富士土木事務所	所長

3. 岳南地域の概要と主な課題

(1) 地域の概要

岳南地域は、静岡県東部に位置し、富士市、富士宮市の計2市から成り、その面積は634km²、人口は約38万人で、それぞれ本県全体の約8%、約11%を占めている。

地域は、富士山の裾野と日本三大急流のひとつである富士川の沖積平野からなり、豊富な地下水や交通の利便性を背景に、紙・パルプなどを中心とした工業地帯として目覚ましい発展を遂げてきた。特に平成24年の新東名高速道路開通以降は、内陸部に新たな工場や物流拠点の進出が相次ぐなど、さらなる土地利用の進展が予想されている。

地域内には、国土交通大臣が管理する一級河川富士川のほかに、県が管理する一級河川が43河川あり、その管理延長合計は約187kmにのぼる。これらはすべて一級富士川水系に属しており二級河川は存在しない。

多くの河川は、地域を北から南に貫流する潤井川や芝川に代表されるような急流河川であり、土石流や河岸侵食、河川護岸の流失などが発生する恐れがある。特に河川沿いの狭い平地に集落が形成された地区では、道路の流失に伴う集落の孤立化なども懸念されている。

一方、海岸沿いを東から西へ流れる沼川やその支川などは、河床勾配が極めて緩い反面、河川の排水能力が低く、周辺に広がる富士市の市街地や浮島沼と呼ばれる低平地では、排水不良による内水被害が頻発している。また、大規模な氾濫が発生した場合には排水に時間を要することも懸念されている。

(2) 過去の洪水による被害

○ 昭和49年7月洪水（七夕豪雨）

本州を横切る形で停滞していた梅雨前線を台風8号が刺激して発生した豪雨で、気象庁の富士観測所で時間最大雨量41mm、総雨量293mmを記録、沼川やその支川の氾濫により、沼津市を含めた浮島低地及び富士市街地の広範囲に渡り浸水した。

浸水家屋は2,064戸（床上浸水695戸、床下浸水1,369戸）を記録した。

○ 昭和51年8月洪水

温暖前線の影響による豪雨で、気象庁の吉原観測所で時間最大雨量62mm、総雨量251mmを記録、沼川やその支川、富士市街地を流れる複数の河川などが氾濫し、昭和49年7月洪水を上回る浸水被害が発生した。

特に富士市街地における被害が甚大で、戦後最大となる浸水家屋3,610戸（床上浸水895戸、床下浸水2,871戸）を記録した。

○ 昭和54年10月洪水

観測史上最も低い気圧（870hpa）を記録した台風20号によりもたらされた豪雨で、県管理の富士宮雨量観測所で最大時間雨量83.5mm、11時間の連続雨量304mmを記録、潤井川や弓沢川の流域に大きな被害をもたらした。

浸水家屋2,715戸（床上浸水657戸、床下浸水2,058戸）のほか、落橋や護岸決壊なども発生した。

○ 平成 19 年 7 月

台風 4 号が梅雨前線を刺激して発生した豪雨で、気象庁の富士観測所で時間最大雨量 34mm、総雨量 326mm を記録、江尾江川流域をはじめとして、内水を主因とする浸水被害が富士市東部～沼津市西部にかけて発生した。

浸水家屋は 192 戸（床上浸水 36 戸、床下浸水 156 戸）を記録した。

○ 平成 26 年 10 月の洪水

浜松市付近に上陸したのち県内を縦断した台風 18 号の影響により発生した豪雨で、気象庁の富士観測所で時間最大雨量 68mm、総雨量 385mm を記録、内水を主因とする浸水被害が岳南地域全域で発生した。

浸水家屋は 249 戸（床上浸水 84 戸、床下浸水 168 戸）を記録した。

※浸水被害家屋数は沼津市など岳南地域外で発生したものを含んでいる。

(3) 豪雨災害の特性や課題

地形的特性や過去の洪水被害の状況、治水事業の進捗状況等から整理される、岳南地域における豪雨災害に対する特性や課題は以下のとおりである。

- 地域東部の低平地を流れる河川を除いてほとんどが急流河川であり、河岸侵食や洗掘への備えが必要となるとともに、狭隘な山間を流れる河川の周辺では道路流失等による孤立集落発生にも備える必要がある。
- 地域南部の市街地や、東部の低平地部では、地形的な要因から内水氾濫が発生しやすく、特に愛鷹山と海岸砂丘に囲まれた沼川周辺では、排水作業に長い期間を要する可能性が高い。
- 地域南部の市街地には潤井川や滝川などの築堤河川があり、破堤した場合には拡散型の氾濫により、人家や工場、要配慮者利用施設などに大きな被害が及ぶ可能性がある。
- 氾濫が想定される区域内に多くの人家や災害時の拠点施設を有するにもかかわらず、水害時の危険性が十分に把握されていない河川が存在する。
- 頻発する水害を念頭に、今後発生が想定される豪雨災害に対して住民の意識向上を図る必要がある。

以上の課題を踏まえ、岳南地域の大規模水害に備え、具体的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である。

4. 現状の取組状況と課題

岳南地域における減災対策について、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：●)	課題記号
想定される浸水リスク情報の周知	○県は、洪水浸水想定区域図を策定し、県ホームページ等で公表している。 ○各市は、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や防災マップを作成し、住民に配布するととも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
	●ハザードマップ作成にあたり、内水や支川の影響を考慮する必要がある、情報が不足している。	e
洪水時における河川管理者や气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。 ○県は市とホットラインの伝達体制を構築している。	—
	●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
	●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。	g
	●ホットラインの実効性を確保するための訓練の実施が必要である。	h
	●気象情報の更なる周知広報が必要である。	i
	●水位計設置により情報が得られることは良いが、得た情報をどう活用するか慎重に検討する必要がある。	j

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	課題記号
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、屋内での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。	k
	●避難情報発令の基準がないため、発令の判断が難しい。	l
	●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に向けた支援が必要である。	m
避難場所・避難経路	○市は、ハザードマップや防災ガイドブック等で避難場所について周知を行っている。 ○県は、市町に対し指定緊急避難場所の指定に係る助言を行っている。	—
	●想定最大規模降雨による浸水想定区域図に基づく避難場所の見直しや避難者全員を収容できる避難所の確保が必要である。	n
	●避難の本質が「リスクを避けること」であり「指定避難場所に行くこと」ではないことを周知徹底できていない。	o
住民等への情報伝達の体制や方法	○県は河川のリアルタイムの状況が分かるライブカメラを20箇所設置している。	—
	●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。	p
	●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。	q
	●提供されている情報の内容が十分に理解されておらず、主体的に行動できていない可能性がある。	r
避難誘導體制	○自主防災会、消防団等と連携した避難誘導體制を定めている。 ○避難行動要支援者名簿の整備を行っている。	—
	●実践的な避難誘導訓練ができていない。	s
	●市は、市民一人一人が自宅等の災害リスクの大きさ、身体状況などから適切な避難先を選択する必要があることを周知できていない可能性がある。	t
平時からの住民等への	○県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」を実施している。	—

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	課題記号
啓発、防災教育・訓練	○県は、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している。 ○洪水時の避難については、防災マップや洪水ハザードマップで周知している。 ○出前講座を実施している。 ○水害版 DIG を実施している。	
	●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。	u
	●地震防災と異なり、風水害は、啓発手法が難しいため広く啓発活動を推進できていない。	v
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している。 ○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。	—
	●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。)	w

②水防に関する事項

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	課題記号
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	○県は、水防警報指定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)	x
河川の巡視	○県は、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。 ○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ホームページで公表している。 ○出水期前に県と市で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。	—
	●水防団・消防団の人員が足りず、すべての箇所の巡視が難しい。	y

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	課題記号
	●水防団・消防団の高齢化に伴い、安全面に対して不安がある。	z
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、水防団・消防団を含めた消防機関と共に重要水防箇所の手合同巡視を行っている。 ○県は資機材不足発生時の広域的な応援体制を構築している。	—
	●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。	aa
	●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。	ab
	●水防団員・消防団員の職業が変化しており、平日昼間の参集や活動に支障をきたしている。	ac
水防資機材の整備状況	○県と各市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。	—
	●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。	ad
	●施設や装備の老朽化が著しく更新費用の確保が難しい。	ae
	●資材運搬トラックが不足しており、運搬手段の確保が難しくなっている。	af

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：●)	課題記号
排水施設、排水資機材の操作・運用	○甲府河川国道事務所では、排水ポンプ車による排水活動の地域支援、また、それを緊急時により迅速かつ確実に対応するため大規模な浸水が予測される地域で排水ポンプ車等の実働訓練を実施している。 ○CCTV 監視カメラによる情報提供を行っている。	—
	●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する必要がある。	ag
	●許可工作物の管理者に対する適切な維持管理と洪水時の操作等の指導を強化する必要がある。	ah

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：●)	課題記号
堤防等河川管理施設の整備状況	○治水安全度向上の緊急性や地元要望等を考慮して河川整備を推進している。 ○局所的な河川改修の実施	—
	●近年、激化する気象状況に対応した流域の治水安全度の向上と既存施設の機能の維持が必要である。	ai
	●流域全体で浸水被害の軽減を図るため、流出抑制に向けた取組の継続と関係機関との更なる連携が必要であ	aj

項目	現状と課題(現状：○、課題：●)	課題記号
	る。	

5. 減災のための目標

岳南地域の豪雨災害に対し、地形・社会特性を踏まえ、各構成員が連携して平成29年度から平成33年度までに達成すべき減災目標を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

【目標達成に向けた取組の方向性】

上記目標達成に向け、以下の2項目を柱とした取組を実施する。

- (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、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年間で実施する取組

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として、各参加機関が実施する取組（主な取組項目・目標時期・取組機関）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等を対象とした防災情報等の提供	w	引き続き実施	国・県・市
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	w	平成 29 年度から順次実施	国・県・市
■確実な避難勧告の発令に向けた取組				
	避難勧告等の発令を想定した訓練の実施及び発令基準の点検	k,x	引き続き実施	国・県・市
	ホットライン体制の構築	k,x	引き続き実施	国・県・市
	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	h,u	引き続き実施	県・市
■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の見直しと周知	a,b,c	引き続き実施	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	a, b,c,d, e,n	平成 30 年度から順次実施	県・市
	タイムラインの導入の推進	c,x	平成 29 年度から順次実施	国・県・市
2) その他の河川（区間）における取組				
	水位周知河川の拡大の検討	g,l	平成 29 年度から順次実施	県・市
	水害リスク情報の収集、周知方策の充実	a,c,e,j	平成 29 年度から順次実施	県・市
	水位計・河川監視カメラの増設の検討	g,l	平成 29 年度から順次実施	県・市
■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,g	引き続き実施	国・県・市
	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,f, i ,o,q, r ,s,t,u,v	引き続き実施	国・県・市
	県から市町への情報収集要員（リエゾン）の派遣の検討	k	平成 29 年度から順次実施	県・市
	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	k,m,p	平成 29 年度から順次実施	県・市

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・消防団等との連携	x,aa,ab	引き続き実施	国・県・市
	橋脚や護岸等への量水標の設置等による円滑な水防活動への支援	y,ac	平成30年度から順次実施	県・市
	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等）	z,aa,ac,ad,ae,af	平成30年度から順次実施	県・市
	県から市町への情報収集要員（リエゾン）の派遣の検討	k	平成29年度から順次実施	県・市
■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	ag	引き続き実施	国・県・市
	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	ag	平成29年度から順次実施	県・市
■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				
	河川整備計画等に基づく治水対策の着実な実施	ai	引き続き実施	県・市
	水田等流域の貯留機能の保全、確保等の流出抑制対策の推進	ai,aj	引き続き実施	県・市
■河川における機能の確保				
	河川内の堆積土砂撤去や樹木伐採等による流下能力の保全	ai	引き続き実施	県・市
	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	ah	引き続き実施	県・市
■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等における天端補強等の減災対策の検討	ai	引き続き実施	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、必要に応じて取組方針を見直すこととする。