

「水災害意識社会 再構築ビジョン」に基づく

野洲川の取組方針 (案)

平成28年6月30日

野洲川地域安全懇談会

草津市、守山市、栗東市、野洲市、湖南市
滋賀県、彦根地方气象台、国土交通省近畿地方整備局

1. はじめに

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害により、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・流失が広範囲かつ長時間の浸水が発生した。また、これらに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。

このようなことから、国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に対して「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」が諮問され、平成 27 年 12 月 10 日に「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。

国土交通省では、この答申を踏まえ、新たに「水防災意識社会 再構築ビジョン」として、全ての直轄河川とその氾濫により浸水のおそれのある市町村（109 水系、730 市町村）において、平成 32 年度目処に水防災意識社会を再構築する協議会を新たに設置して減災のための目標を共有し、ハード・ソフト対策を一体的・計画的に推進することとした。

野洲川では、全国どこでも同様の豪雨災害が発生してもおかしくないとの認識のもと、防災・減災等について情報共有し、野洲川の浸水を想定した安全なまちづくりについて意見交換を行う事を目的に、「草津市、守山市、栗東市、野洲市、湖南市、滋賀県、気象庁彦根地方气象台、近畿地方整備局」で構成される「野洲川地域安全懇談会」を平成 27 年 12 月 3 日に設立（平成 28 年 6 月 30 日規約改正）した。

野洲川沿川は、国道 1 号・8 号、名神高速道路、JR 東海道新幹線・東海道本線・草津線等が走る交通要衝地であり、滋賀県の中核都市として社会・経済・文化の基盤を成している。また、全国的に人口減少が進む中、数少ない人口増加県である滋賀県において、当地域は特に人口増加率の高い活力のある地域となっている。

本懇談会では、野洲川の地形的特徴や地域で浸水被害が発生した平成 25 年 9 月台風 18 号など過去の災害の教訓、現状の水害に関する取組状況などを踏まえて主な課題を抽出し、『大規模水害が起こりうること、また、琵琶湖水位の影響を受け浸水が長期に及ぶことを念頭に、「自ら行動し、地域の防災力を高め」、「社会経済被害を最小化」するための取り組みを実施し、水害に強い地域を目指す』ことを目標に位置づけ、取組方針をとりまとめた。

主な取組の具体的な内容は、以下のとおり。

- ・「ハード対策」では、危機管理型ハード整備を実施するとともに、洪水を安全に流す対策としての堤防強化などの実施に加え、避難行動、水防活動、復旧活動に資する水防拠点などの基盤整備等を実施する。

- ・「ソフト対策」では、下記の取り組み等を展開することにより、「水防災意識社会の再構築」に向けた減災対策を実施する。

①逃げ遅れをなくすための避難行動、長期的な避難のための取り組み

- ・避難情報が対象者へ着実に届くようにケーブルテレビや防災メールの導入など
- ・住民自らが確実な避難行動が実施できるように、各住居から避難場所までを整理した「我が家の避難カード」の作成、小学生等を中心とした避難経路の安全利用点検、地域住民と連携したサイクリングによる避難経路・野洲川周辺の現地調査など
- ・地域住民、野洲川の通過交通者等の避難時間を十分に確保するため、広域的な連携に資するタイムラインへの見直しなど

②確実な避難時間の確保、浸水被害軽減のための水防活動の取り組み

- ・防災組織の広域的な協力・連携強化のための広域水防訓練の実施を検討、ロールプレイング方式による情報伝達訓練など。

③生活再建、社会経済活動を一刻も早く回復させるための復旧活動の取り組み

- ・浸水継続時間が長期に及ぶ湖岸地域等の早期復旧のため、浸水する緊急輸送道路の代替ルートの検討、資機材の広域的な輸送計画の作成など。

2. 野洲川の概要と主な課題

(1) 野洲川の概要

野洲川は、滋賀県甲賀市土山町と三重県三重郡菰野町の境にある御在所山にその源を発し、田村川、杣川等をあわせながら湖南市、栗東市、野洲市、守山市を通り北西に流下して琵琶湖北湖に注ぐ、幹川流路延長約 65km、流域面積 387km² の一級河川で、琵琶湖に流入する最大の河川である。

かつては、典型的な天井河川であり河口部で南流と北流に分岐していたが、昭和 54 年に放水路として一本化された。

昭和 28 年 9 月の台風 13 号では、野洲川旧北流右岸堤防約 180m が決壊し、流出・半壊家屋が約 1700 戸、田畑の流出・埋没が約 500ha、冠水が 300ha になるなど、甚大な被害が発生した。

(2) 主な課題

野洲川の地形的特徴や地域で浸水被害を発生させた平成 25 年 9 月台風 18 号における対応状況、現状の水害に関する取組状況などを踏まえ、以下の課題を抽出した。

- 野洲川の堤防整備率は 100% であるが、想定し得る最大規模の降雨による洪水が発生した場合、堤防からの越流による氾濫が想定される。
- 野洲川は、琵琶湖水位の影響を受けるため、琵琶湖の水位が上昇した場合、浸水継続時間が長期に及び、琵琶湖湖岸の浸水継続時間 4 週間以上の範囲は約 13km²（野洲川洪水想定区域の約 14%）となることが想定され、社会経済活動の停滞が懸念される。
- 野洲川下流部は放水路として概ね整備が完了しており、他の河川と比較して治水安全度が高く、野洲川の氾濫に対する危機意識の低下に伴う自主的な避難行動の遅れが懸念される。
- 水防団員の水害対応経験者が少なく、水防活動の連携が十分ではないため、迅速かつ的確な水防活動の実施が懸念される。

以上の課題を踏まえ、野洲川の大規模水害に備えて「自ら行動し、地域の防災力を高め」、「社会経済被害を最小化」するための具体的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。

3. 現状の取組状況

前述の課題を踏まえて、避難場所指定も含めた避難誘導體制、防災組織の広域的な協力・連携体制の重要性、水害への危機意識の低下など、これまでの水害対策に課題があることが確認された。

野洲川における減災対策について、各関係機関が現在実施している現状と課題は、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

※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	○野洲川において想定最大規模の外力による洪水浸水想定区域を公表している ○堤防が決壊した際の氾濫シミュレーション結果を琵琶湖河川事務所のHP等で公開している ○県管理区間（野洲川上流、日野川、琵琶湖）では計画規模の外力等による浸水想定区域を公表している ○滋賀県では内水シミュレーション結果を用いた「地先の安全度マップ」を公表している	
	●浸水エリアに関する情報の認識や周知が不足している ●県管理区間（野洲川上流、日野川、琵琶湖）における想定最大規模の外力を対象とした洪水浸水想定区域が公表されていない	A
	●県管理区間（野洲川上流、日野川、琵琶湖）における想定最大規模の外力を対象とした氾濫シミュレーションが公開されていない	B

避難勧告等の発令について	○緊急時における琵琶湖河川事務所長・彦根地方気象台長と首長とのホットラインによる情報の共有体制が確保できている ○国・各市において、河川水位と避難勧告の発令時期などに関するタイムライン（案）が策定されている	
	●避難勧告が夜間の場合、避難時の災害や事故等が懸念される ●広域的な防災対応に必要な国と複数の市等からなるタイムラインは作成されておらず、防災機関の対応のばらつきが懸念される	C
避難場所、避難経路について	○H13 年度に公表した計画規模での浸水想定区域図等をもとに各市にてハザードマップを作成している ○ハザードマップを公表し避難場所を明記している ○野洲市と守山市では、互いに各市の避難場所へ避難することが可能となっている	
	●想定最大規模に対するハザードマップが作成されていない ●ハザードマップに避難経路が定められていない（草津市除く） ●まるごとまちごとハザードマップを実施していない	D
	●浸水エリア内に避難場所が指定されており、代替場所が選定されていない	E

	●避難場所が不足している地域がある ●浸水継続時間が4週間以上にも及ぶ地域の長期避難を考慮した計画がない	E
住民等への情報伝達体制や方法について	○防災行政無線等が整備されている地域がある ○ケーブルテレビや防災メール、SNSでの情報発信をしている ○河川管理者によるCCTVカメラの映像(静止画)をHPで提供している	
	●防災情報が高齢者に伝わっていない ●WEB等により各種情報を提供しているが、住民自らが情報を入手するまでに至っていない ●住民の防災意識・知識が十分ではない ●広報車や屋外スピーカによる正確な情報伝達が難しい ●洪水時はアクセスが集中するため、HPが閲覧しにくくなる	F
避難誘導体制について	○指定避難所の表示板を設置している ○避難行動要支援者名簿を作成している ○市職員、水防団員、消防団員、自主防災組織が連携して、危険な地域から安全な地域へ避難誘導を行う体制が整っている	
	●高齢者に十分に配慮した避難計画となっていない ●避難行動要支援者の避難誘導体制が十分に確保されていない ●避難誘導マニュアルが作成されていない	G

避難に関する啓発活動について	○出前講座、防災講話による啓発活動を実施している ○防災ハンドブックを配布している	
	●水害経験の無い世代の避難等に関する知識が十分でない ●野洲川の氾濫に対する危機意識をもった住民が少ない	H

② 水防に関する事項

項 目	○現状 と ●課題	
水防体制	○自主防災組織の立ち上げ補助、運営補助などを行っている ○防災組織の協議会を設置している ○自主防災組織への資機材の補助を行っている ○国と各市が共同で重要水防箇所の点検を行っている	
	●水防技術の熟練者が少ない	I
	●広域的な水防活動に必要な国、各市、水防団等の連携体制が十分ではない ●水防資機材の運搬道路が浸水する	J
	●隣接市の重要水防箇所に関する情報・認識が十分でない	K
河川水位等に係る情報の提供	○基準地点等の観測箇所では水位計を設置し情報を公開している	

	●基準地点等の河川水位しか情報提供していない	L
--	------------------------	---

③ 氾濫水の排水に関する事項

項 目	○現状 と ●課題	
氾濫水の排水について	○災害時には、国が排水ポンプ車を派遣し、復旧活動を支援する用意がある	
	●氾濫発生後、速やかに被害状況の把握が出来ていない ●想定最大規模洪水における各市の浸水箇所に対する排水ポンプ車配置計画は作成していない	M

④ 河川管理施設の整備について

項 目	○現状 と ●課題	
堤防等河川管理施設の現状の整備状況	○現時点の堤防整備率は100%である ○浸透に対する堤防強化等の河川改修を実施している	
	●浸透に対する堤防強化の未整備区間がある	N
	●想定最大規模の洪水が発生すると堤防から越水が発生する	O

4. 減災のための目標

現状の取組状況を踏まえて、平成32年度までに達成すべき目標は、以下のとおりとした。

【5年間で達成すべき目標】

大規模水害が起こりうること、また、琵琶湖水位の影響を受け浸水が長期に及ぶことを念頭に、「自ら行動し、地域の防災力を高め」、「社会経済被害を最小化」するための取り組みを実施し、水害に強い地域を目指す。

【目標達成に向けた3本柱】

上記目標の達成に向け、ハード対策（危機管理型ハード整備、洪水を安全に流すハード対策、水防拠点などの基盤整備等）に加え、野洲川において、以下の項目を3本柱とした取り組みを実施する。

1. 逃げ遅れをなくすための避難行動、長期的な避難のための取組
2. 確実な避難時間の確保、浸水被害軽減のための水防活動の取組
3. 生活再建、社会経済活動を一刻も早く回復させるための復旧活動の取組

5. 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、各構成員参加機関が取り組む主な内容は次のとおりである。

1) ハード対策の主な取組

各参加機関が実施するハード対策のうち、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。

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組機関
■洪水を河川内で安全に流す対策 ・野洲市南桜地区等の堤防強化	N	H32 年度	近畿地整
■危機管理型ハード対策 ・堤防裏法尻の補強	O	H32 年度	近畿地整
■避難行動、水防活動、復旧活動に 資する基盤等の整備 ・早期に氾濫が発生する地域等における洪水時の避難勧告等の発令 判断に活用するため簡易水位 計・量水標を設置し情報共有 ・水防団等の水防活動を支援するた めCCTVカメラを設置し情報 共有	L	引き続き実施 引き続き実施	近畿地整 近畿地整、 滋賀県
・水防活動や応急復旧活動に資する 水防拠点整備	J	H32 年度	近畿地整

2) ソフト対策の主な取組

各参加機関が実施するソフト対策のうち、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 逃げ遅れをなくすための避難行動、長期的な避難のための取組

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組機関
■避難勧告等の発令に着目した タイムラインの作成・活用等 ・広域的な連携に資するタイムラインへの見直し ・避難のための時間を十分に確保した避難勧告を発令するためのタイムラインの検証と改善（活用訓練等の実施） ・上記タイムラインの作成支援	C	H30 年度 H28 年度から 順次実施 引き続き実施	5 市 5 市 近畿地整、 気象台、 滋賀県
■ハザードマップの作成・周知等 ・県管理区間（野洲川上流、日野川、琵琶湖）における想定最大規模の外力を対象とした洪水浸水想定区域の公表 ・「地先の安全度マップ」の更新・公表	A	H29 年度から 順次実施 引き続き実施	滋賀県 滋賀県
・県管理区間（野洲川上流、日野川、琵琶湖）における想定最大規模の外力を対象とした氾濫シミュレーションの公表	B	H29 年度から 順次実施	滋賀県

・ 想定最大規模洪水の洪水浸水想定区域を考慮したハザードマップの更新（避難経路の追加等）および周知	D	H29 年度から 順次実施	5 市
・ 長期間に及ぶ浸水継続地域、野洲川上流や日野川等の氾濫も想定した広域的な避難計画の作成	E	H32 年度	懇談会全体
・ 逃げ遅れをなくすため、高齢者及び避難行動要支援者の避難計画の作成 ・ 避難誘導マニュアルの作成	G	H32 年度 H28 年度から 順次実施	5 市 5 市
■防災に関する啓発活動、水害（防災）教育の拡充 ・ 防災に関する補助教材を活用した小中学校と連携した防災に関する出前講座の取組み ・ 「わが家の避難カード」の作成 ・ 小学生等を中心とした避難経路の安全利用点検 ・ 上記「わが家の避難カード」「避難経路の安全利用点検」の活動支援	H	H28 年度から 順次実施 H29 年度から 順次実施 H29 年度から 順次実施	懇談会全体 5 市 5 市 滋賀県

・避難行動に資する「まるとまちごとハザードマップ」の整備、計画作成等 ・地域住民と連携したサイクリングによる避難経路・野洲川周辺の現地調査	H	H29 年度から 順次実施 H29 年度から 順次実施	5 市 懇談会全体
■避難行動のための情報発信等 ・避難情報を各世帯へ確実に届けるため防災行政無線等の普及（無線のデジタル化等） ・避難情報を対象者へ確実に届けるためにケーブルテレビや防災メールへの登録、配信サービスやSNSの活用等 ・防災対策や住民の避難行動の判断をより分かりやすくするため水位計や CCTV カメラの情報を提供（配信） ・道路付帯施設（照明柱等）への避難誘導表示の整備 ・野洲川の防災情報を集約するためのポータルサイトの更新 ・住民の避難行動を促すためプッシュ型の洪水予報等の情報発信のための整備	F	引き続き実施 H32 年度 引き続き実施 H29 年度から 順次実施 引き続き実施 引き続き実施	5 市 5 市 近畿地整、 滋賀県 近畿地整、 滋賀県、5 市 近畿地整 近畿地整、 滋賀県

・洪水予報文の改良と運用	F	H28 年度	近畿地整、 気象台
--------------	---	--------	--------------

② 確実な避難時間の確保、浸水被害軽減のための水防活動の取組

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組機関
■水防体制の強化 ・水防団員や消防団員の募集の強化 ・自主防災組織の活用、強化 （組織の育成や立上げサポート等） ・水防技術に関する勉強会の実施	I	引き続き実施 引き続き実施 H29 年度から 順次実施	5 市 5 市 5 市
・ロールプレイング方式による情報 伝達訓練の実施による連絡体制 の強化・確認 （タイムラインの活用） ・市を越えた水防訓練の検討 （広域避難計画の作成後に訓練 を実施予定） ・防災組織の連絡が迅速かつ円滑に 行えるM C A無線の整備	J	H29 年度から 順次実施 H28 年度から 順次実施 H28 年度	懇談会全体 懇談会全体 草津市、守山市 栗東市、野洲市
■水防活動支援のための情報公開、 情報共有 ・重要水防箇所の情報共有と関係市 による共同点検 （国管理区間）	K	引き続き実施	近畿地整、 守山市、栗東市、 野洲市、湖南市

・重要水防箇所の情報共有と関係市による共同点検 (県管理区間 (野洲川上流、日野川、琵琶湖))	K	H29 年度から 順次実施	滋賀県、5 市
---	---	------------------	---------

③ 生活再建、社会経済活動を一刻も早く回復させるための復旧活動の取組

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組機関
■排水活動及び施設運用に関する取組 ・野洲川に関する河川情報等の迅速な状況把握と関係機関への情報提供と共有 ・緊急時に迅速かつ的確な対応を行うため大規模災害を想定した排水ポンプ車の最適配置計画の作成 ・基地被災時を想定した衛星通信車や対策本部車を利用した訓練の実施 ・浸水する緊急輸送道路の代替ルートの検討 ・浸水が4週間以上に及ぶ湖岸地域の早期復旧に資する資機材の広域的な輸送計画の作成 ・広域的に資材を運用するための調整の実施	M	引き続き実施 引き続き実施 H29 年度から 順次実施 H32 年度 H32 年度 H28 年度から 実施	近畿地整、 滋賀県 近畿地整 近畿地整、 滋賀県、5 市 近畿地整 滋賀県 近畿地整、 滋賀県、5 市 近畿地整、 滋賀県、5 市

6. フォローアップ

今後、想定最大規模の洪水に対する取組方針については、本懇談会の構成員の追加も含めた検討を行い、取組方針の見直しを実施する。

各機関の取組内容については、必要に応じて、防災業務計画や地域防災計画等に反映する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、本懇談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。

なお、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上で、随時、取組方針を見直すこととする。