

「水防災意識社会再構築ビジョン」等に基づく

瀬田川および大津・信楽圏域の
取組方針（案）

平成30年 6月22日

瀬田川地域安全協議会

〔 大津市、甲賀市、彦根地方气象台、国土交通省近畿地方整備局、滋賀県 〕

1. はじめに

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨による甚大な被害を踏まえ平成 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「施設では防ぎきれない大洪水は発生するもの」との考えに立ち、社会全体でこれに備えるため、ハード・ソフト一体となった「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。

このような中、平成 28 年 8 月、台風第 10 号等の一連の台風によって、中小河川で氾濫が発生し、逃げ遅れによる多数の死者や甚大な経済被害が発生した。この災害を受け、「水防災意識社会」の再構築に向けた取組を中小河川も含めた全国の河川でさらに加速させるため、平成 29 年 6 月に、水防法等の一部を改正する法律が施行され、平成 33 年度までに緊急的に実施すべき事項に関する「水防災意識社会」の再構築に向けた緊急行動計画が取りまとめられた。

また、平成 29 年 8 月には、土砂災害防止対策基本指針において、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、国、都道府県、市町村が住民と連携して取り組んでいく必要性が示された。

滋賀県においては、平成 26 年 3 月に制定した流域治水の推進に関する条例に基づきハード・ソフト対策を一体的に取り組んでおり、平成 16 年 8 月には琵琶湖湖南流域水害に強い地域づくり協議会を、平成 23 年 3 月には甲賀圏域水害・土砂災害に強い地域づくり協議会を設立し、取組を進めている。

瀬田川および大津・信楽圏域（大津市全域および甲賀市信楽地域）（以下、「圏域」という。）では、全国どこでも同様の豪雨災害・土砂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、瀬田川、大戸川、琵琶湖を中心としつつ、圏域におけるその他の一級河川の浸水及び土砂災害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、「大津市、甲賀市、気象庁彦根地方气象台、近畿地方整備局、滋賀県」で構成し、水防法第 15 条の 9 に基づく大規模氾濫減災協議会、同法第 15 条の 10 に基づく都道府県大規模氾濫減災協議会、及び滋賀県流域治水に関する条例第 33 条に基づき協議会として「瀬田川地域安全協議会」を平成 30 年 6 月 22 日に設置した。

2. 圏域の概要

圏域には、琵琶湖も含め一級河川が 96 河川あり、このうち琵琶湖へ直接流入するのが 35 河川、大戸川など瀬田川へ流入するのが 12 河川、その他はこれらの支川と京都府域へ流れる四宮川、藤尾川である。これらの河川の上流

域の山地は花崗岩から形成され、浸食による土砂流出が多い原因となっている。

このうち瀬田川は、琵琶湖から流出する唯一の自然河川であり、琵琶湖の南端から瀬田川洗堰を経て鹿跳溪谷を流下し、京都府域から宇治川と名を変え山城盆地を貫流し、その幹川流路延長は7.5kmである。

明治18年、明治29年などの度重なる大洪水を契機とした淀川改良工事の一環として、明治38年に旧瀬田川洗堰（南郷洗堰）が完成し、その後、昭和28年台風13号による大洪水を契機とした淀川水系改修基本計画に基づく瀬田川改修と合わせて、昭和36年に現在の瀬田川洗堰が完成した。また、洪水により上昇した琵琶湖の水位を速やかに下げるため、瀬田川の河道掘削は継続的に実施している。

3. 主な課題

圏域の地形的特徴や、地域で浸水被害・土砂災害を発生させた平成25年9月台風第18号等、過去の災害時における対応状況、現状の水害、土砂災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。

- ① 想定し得る最大規模の降雨による洪水が発生した場合、堤防からの越流等による氾濫が想定される。
- ② 大戸川、信楽川沿いの地域や琵琶湖沿岸部の低平地については、その地形的な特徴から、特に浸水リスクが高くなっている。
- ③ 平成25年9月台風第18号では、大戸川が各地で溢水したことにより、広範囲にわたり浸水被害が発生した。また、各地で河川の氾濫や土砂崩れ等が発生し、床上、床下浸水などの住宅被害が発生したほか、道路が寸断されるなど社会的影響も広がった。
- ④ 河川の氾濫や土砂災害のおそれがある地域においても、危機意識が十分でないことが多く、避難行動の遅れが懸念される。
- ⑤ 水防団員の水害の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。
- ⑥ 瀬田川では、瀬田川洗堰が設置されており、適切な管理と的確な操作が求められる。
- ⑦ 土砂災害危険箇所が多く、土砂災害防止施設の整備率が約20%であり、未対策の箇所の方が多いが、すぐには整備が進まない。
- ⑧ 過去に整備された土砂災害防止施設では、土石流や流木対策の新基準を満たしていないが、未整備箇所に比べて安全度は高いことから、すぐに改築には着手できない。
- ⑨ 土砂災害警戒情報の発表が、避難勧告の発令、避難行動に結びついていない。

以上の課題を踏まえ、圏域における大規模水害および土砂災害に備え、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」の再構築および「水害・土砂災害に強い地域づくり」を目指すものである。

4. 減災のための目標

平成33年度までに達成すべき目標は、以下のとおりとした。

【平成33年度までに達成すべき目標】

大規模水害・土砂災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」するための取組を実施し、水害・土砂災害に強い地域を目指す。

【目標達成に向けた5本柱】

上記目標の達成に向け、圏域において、以下の項目を5本柱とした取組を実施する。

1. 円滑かつ迅速な避難のための取組
2. 的確な水防、土砂災害防止活動のための取組
3. 氾濫水の排水、浸水被害軽減に関する取組
4. 河川管理施設、土砂災害防止施設の整備に関する事項
5. 減災・防災に関する支援

5. 平成33年度までに実施する取組

水害・土砂災害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」の再構築および「水害・土砂災害に強い地域づくり」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) 円滑かつ迅速な避難のための取組

①情報伝達、避難計画等に関する事項

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
1	<p>■ 洪水時における河川管理者からの情報提供等（ホットラインの構築）</p> <p>水害</p> <p>・出水期前に協議会においてホットラインの連絡体制を確認</p>	引き続き実施	協議会全体
2	<p>土砂災害</p> <p>・土砂災害に関するホットラインを構築</p>	H30年6月	滋賀県 大津市 甲賀市
3	<p>■ 避難勧告等発令の対象区域、判断基準等の確認（水害・土砂災害対応タイムライン）</p> <p>水害</p> <p>・毎年、出水期前に協議会において、市等関係機関と水害対応タイムラインを確認</p>	H30年度から順次実施	協議会全体
4	<p>土砂災害</p> <p>・土砂災害警戒情報発表の判断基準（GL）の見直しを継続的に行う</p>	引き続き実施	気象台 滋賀県
5	<p>共通</p> <p>・土砂災害警戒区域や浸水想定区域の見直しに合わせて、「タイムライン（防災行動計画）策定・活用指針」に基づくタイムラインを作成</p>	H33年度	協議会全体
6	<p>・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）</p>	引き続き実施	大津市 甲賀市

	<p>■水害・土砂災害危険性の周知</p> <p>水害</p> <p>7 ・地先の安全度マップによる浸水想定および河川水位の情報を提供することで、水害の危険性を周知</p> <p>土砂災害</p> <p>8 ・平成29年度に基礎調査を完了した、H15公表の土砂災害危険箇所に対する土砂災害警戒区域等の指定を完了</p> <p>9 ・新たに判明した土砂災害リスク箇所について、基礎調査を完了し公表</p> <p>10 ・土砂災害警戒区域の更新・公表</p> <p>共通</p> <p>11 ・毎年協議会の場において、水害および土砂災害の危険性周知について情報共有</p>	<p>引き続き実施</p> <p>H30年度</p> <p>H31年度</p> <p>順次実施</p> <p>H30年度から順次実施</p>	<p>滋賀県</p> <p>滋賀県</p> <p>滋賀県</p> <p>滋賀県</p> <p>協議会全体</p>
	<p>■ICTを活用した洪水情報・土砂災害警戒情報・避難情報等の提供</p> <p>共通</p> <p>12 ・防災情報を、わかりやすく伝えるポータルサイト（SISPAD）の運営・更新</p> <p>13 ・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</p> <p>14 ・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</p> <p>15 ・避難情報を各世帯へ確実に届けるため、音声放送端末機を設置</p> <p>土砂災害</p> <p>16 ・土砂災害警戒情報について、プッシュ型しらがメールの利用を促進</p>	<p>引き続き実施</p> <p>引き続き実施</p> <p>引き続き実施</p> <p>引き続き実施</p> <p>引き続き実施</p>	<p>滋賀県</p> <p>大津市 甲賀市</p> <p>近畿地整</p> <p>甲賀市</p> <p>気象台 滋賀県</p>

	<p>■要配慮者利用施設における避難計画の作成および避難訓練の実施</p> <p>共通</p>		
17	<p>・要配慮者利用施設の避難計画作成や避難訓練等の実施状況の確認</p>	引き続き実施	協議会全体
18	<p>・避難誘導マニュアルの作成</p>	H30年度から 順次実施	滋賀県 大津市 甲賀市

②平時からの住民等への周知・教育・訓練に関する事項

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
	<p>■想定最大規模の洪水に係る浸水想定区域図等の作成と周知</p> <p>水害</p>		
19	<p>・琵琶湖、瀬田川上流の想定最大規模の外力を対象とした洪水浸水想定区域図の公表</p>	H30年度	近畿地整 滋賀県
20	<p>・大戸川の想定最大規模の外力を対象とした洪水浸水想定区域図の公表</p>	H30年度	滋賀県
21	<p>・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（琵琶湖、瀬田川上流、大戸川）</p>	H30年度から 順次実施	近畿地整 滋賀県
22	<p>・水のめぐみ館「アクア琵琶」、ウォーターステーション琵琶を拠点とした防災意識向上に資する住民連携イベント等の啓発活動の実施</p>	引き続き実施	近畿地整
23	<p>・大学ボート部等の瀬田川水面利用者との連携や湖岸の観光集客施設を活用した防災意識向上の啓発活動の実施</p>	H30年度から 順次実施	協議会全体
24	<p>・地先の安全度マップの更新・公表</p>	H31年度	滋賀県

25	<p>■水害・土砂災害ハザードマップの改良、周知、活用</p> <p>共通</p> <p>・想定最大規模の洪水浸水想定区域図、地先の安全度マップの更新、土砂災害警戒区域等の指定等に合わせて水害・土砂災害ハザードマップを更新および周知</p>	順次実施	大津市 甲賀市
26	<p>■浸水・土砂災害実績等の周知</p> <p>水害</p> <p>・地先の安全度マップによる浸水リスクの公表ならびに、流域治水条例による想定浸水深の設定</p>	引き続き実施	滋賀県
27	<p>・水害履歴調査結果の公表</p>	引き続き実施	滋賀県
28	<p>■防災教育の促進</p> <p>水害</p> <p>・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</p>	引き続き実施	協議会全体
29	<p>・作成された防災教育に関する指導計画を協議会の関連市における全ての学校に共有</p>	H30年度から 順次実施	近畿地整 滋賀県 大津市 甲賀市
30	<p>土砂災害</p> <p>・県内の小中学校を対象とした土砂災害防止に関する絵画作文コンクールの実施</p>	引き続き実施	滋賀県

③円滑かつ迅速な避難に資する施設等の整備に関する取組

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
31	<p>■水位計、河川監視用カメラの整備</p> <p>水害</p> <p>・危機管理型水位計配置計画に基づいて順次整備</p>	H30年度 H32年度	近畿地整 滋賀県
32	<p>・河川監視用カメラの情報共有（配置計画の検討・見直し）</p>	引き続き実施	近畿地整 滋賀県 甲賀市

33	・中小河川における簡易な方法(簡易水位計・量水標等)も活用した河川水位等の情報提供	引き続き実施	滋賀県
----	---	--------	-----

2) 的確な水防、土砂災害防止活動のための取組

①水防体制の強化に関する事項

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
34	<p>■重要水防箇所の見直しおよび水防資機材の確認</p> <p>水害</p> <p>・重要水防箇所等について、5ヶ年点検計画を作成し、河川管理者と関係市による共同点検</p>	H30年度から 順次実施	滋賀県 大津市 甲賀市
35	<p>・水防資機材について、河川管理者、水防活動に関わる関係者が共同して点検を実施</p>	H30年度から 順次実施	近畿地整 滋賀県 大津市 甲賀市
36	<p>■水防・土砂災害に関する広報の充実</p> <p>共通</p> <p>・協議会の場において、水防(消防)団員、自主防災組織、企業等の参画を促すための具体的な広報について検討の上実施</p>	H30年度から 順次実施	滋賀県 大津市 甲賀市
37	<p>・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)</p>	引き続き実施	大津市 甲賀市
38	<p>■水防・土砂災害防止訓練の充実</p> <p>水害</p> <p>・水防技術に関する勉強会の実施</p>	引き続き実施	大津市 甲賀市
39	<p>・毎年、水防研修・水防訓練を実施</p>	引き続き実施	滋賀県 大津市 甲賀市
40	<p>土砂災害</p> <p>・毎年、土砂災害を対象とした各市主催の訓練および県・市間の情報伝達訓練を実施</p>	引き続き実施	滋賀県 大津市 甲賀市

4 1	<p>■水防団間での連携、協力に関する検討</p> <p>水害</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協議会の場を活用し、大規模な氾濫に対してより広域的、効果的な水防活動が実施できるよう関係者の協力内容について検討 	H30年度から 順次実施	協議会全体
-----	--	-----------------	-------

②市庁舎や災害拠点病院等の自衛水防の推進に関する事項

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
4 2	<p>■市庁舎や災害拠点病院等の施設関係者への情報伝達の充実</p> <p>水害</p> <ul style="list-style-type: none"> ・浸水想定区域内の市庁舎や災害拠点病院等に関する情報提供 	H30年度から 順次実施	近畿地整 滋賀県
4 3	<ul style="list-style-type: none"> ・浸水想定区域内の施設管理者への情報伝達体制・方法検討 	H30年度から 順次実施	大津市 甲賀市
4 4	<p>■市庁舎や災害拠点病院等の機能確保のための対策の充実（耐水化、非常用発電等の整備）</p> <p>水害</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市庁舎や災害拠点病院等の機能確保に関する情報と対策の実施状況の共有 	H30年度から 順次実施	大津市 甲賀市

3) 氾濫水の排水、浸水被害軽減に関する取組

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
4 5	<p>■排水施設、排水資機材の運用方法の改善および排水施設の整備等</p> <p>水害</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 	引き続き実施	近畿地整 滋賀県
4 6	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	H30年度から 順次実施	近畿地整 滋賀県

	■浸水被害軽減地区の指定 水害		
47	・浸水被害軽減地区を指定する際に参考となる土地に係る情報提供	H30年度から 順次実施	近畿地整 滋賀県
48	・水防管理者による浸水被害軽減地区の指定及び複数市に影響がある地区の課題共有と、連携した指定	H31年度から 順次実施	大津市 甲賀市

4) 河川管理施設、土砂災害防止施設の整備等に関する事項

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
	■堤防等河川管理施設整備（洪水氾濫を未然に防ぐ対策） 水害		
49	・瀬田川洗堰下流の改修を実施 ○河道掘削	引き続き実施	近畿地整
50	・「滋賀県河川整備5ヶ年計画（平成26年3月）」に基づく県管理河川の改修を実施 ○護岸、河道掘削 〈真野川〉真野5丁目、今堅田3丁目 〈藤ノ木川〉坂本3丁目 〈高橋川〉神領2丁目 〈北川〉北小松- 〈大石川〉大石龍門2~4丁目、大石龍門1~5丁目 ○築堤、護岸、河道掘削 〈大戸川〉黒津2丁目~芝原2丁目、黒津5丁目~堂2丁目	引き続き実施	滋賀県
51	・「大津土木事務所管内維持管理計画」、「甲賀土木事務所管内維持管理計画」に基づく維持管理を実施	引き続き実施	滋賀県

5 2	土砂災害 ・土砂災害防止施設の整備 ○砂防事業 〈大津市〉北谷川、藤尾川、滝川、おぼろ池川支流、穴太川 〈甲賀市〉中手川 ○急傾斜事業 〈大津市〉比叡平、町居、若葉台 2、若葉台 3 ○市急傾斜事業 〈大津市〉大石小田原一丁目、若葉台 3 〈甲賀市〉長野	引き続き実施	滋賀県 大津市 甲賀市
5 3	決壊までの時間を少しでも引き延ばす堤防構造の工夫 水害 ・「滋賀県河川整備 5 ヶ年計画（平成 26 年 3 月）」に基づく堤防強化対策を実施 〈草津川〉桐生	引き続き実施	滋賀県
5 4	樋門・樋管等の施設の確実な運用体制の確保 水害 ・河川管理者が設置している樋門について、無動力化や新たな操作委託先について検討	引き続き実施	近畿地整

5) 減災・防災に関する取組および支援

取組番号	主な取組項目	目標時期	取組機関
5 5	水防災社会再構築・土砂災害防止対策に係る地方公共団体への財政的支援 共通 ・瀬田川地域安全協議会の運営により市の取組を支援	引き続き実施	滋賀県
5 6	水害 ・水害に強い安全安心なまちづくり推進事業等により安全な住まい方を支援	引き続き実施	滋賀県

	■適切な土地利用の促進 水害		
57	<ul style="list-style-type: none"> 特に水害リスクの高い地区では、水害に強い地域づくり（とどめる対策）の取組を実施 	引き続き実施	滋賀県 大津市 甲賀市
58	<ul style="list-style-type: none"> 土地利用規制の取組を実施（1/10、50cm市街化編入しないなど） 	引き続き実施	滋賀県
	■そなえる対策の実施 共通		
59	<ul style="list-style-type: none"> 特にリスクの高い地区では、水害・土砂災害に強い地域づくり（そなえる対策）の取組を実施 	引き続き実施	滋賀県 大津市 甲賀市
60	<ul style="list-style-type: none"> 地域におけるタイムライン等の作成を支援 	引き続き実施	滋賀県 大津市 甲賀市
	■貯留浸透対策の推進 水害		
61	<ul style="list-style-type: none"> 各戸での雨水貯留対策に対し支援 	引き続き実施	大津市

6. フォローアップ

今後、想定最大規模の洪水に対する取り組み方針については、本協議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。

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うえで、随時、取組方針を見直すこととする。