

**「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく
鯖石川・鶺川・島崎川周辺地域の減災に係る
取組方針**

平成 29 年 5 月 22 日

鯖石川・鶺川・島崎川周辺地域における減災対策協議会

目 次

1	はじめに	1
2	本協議会の構成員	2
3	鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域の概要	3
4	現状の取組状況	4
5	減災のための目標	9
6	概ね5年で実施する取組	10
7	フォローアップ	15

1 はじめに

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨では、流下能力を上回る洪水により鬼怒川の堤防が決壊し、氾濫流による家屋の倒壊・流失、広範囲かつ長期間の浸水が発生しました。これに住民避難の遅れも加わり、近年の水害では例を見ないほど多数の孤立者が発生するなど甚大な被害となりました。

こうした背景から、平成 27 年 12 月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～」が答申されたことを踏まえ、国土交通省では施設では守り切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 再構築ビジョン」を取りまとめました。

一級河川については上流や支川の県管理河川も含めて、国や沿川市町村等と協働で減災対策協議会を設立し、目標や取組方針を決定したところです。

そのような中、平成 28 年 8 月の台風 10 号では岩手県小本川が氾濫し、小本川沿川の高齢者福施設で 9 名の死者が出る被害が発生しました。

これらを踏まえ、県管理河川においても「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく取組の加速が求められています。新潟県では河川管理者、市町村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、ハード対策とソフト対策を一体的、計画的に推進することとし、鯖石川・鶴川・島崎川周辺地域において氾濫が発生することを前提として社会全体で常に洪水に備える「水防災意識社会」を再構築することを目的に「鯖石川・鶴川・島崎川周辺地域における減災対策協議会」（以下、「本協議会」という。）を平成 29 年 5 月 22 日に設立しました。

本協議会では、「現状の水害リスク情報」や「市町村が行う円滑かつ迅速な避難の取組」、「的確な水防活動等の取組」など各取組状況の情報を共有し、円滑かつ迅速な避難及び的確な水防活動等を実現するために地域の取組方針を作成し、共有することとします。

また、県内の一級河川、二級河川における水防災意識社会再構築ビジョンに基づく減災対策協議会とも情報共有していきます。

今後、本協議会の各構成員は、取組方針に基づき連携して減災対策に取り組み、毎年出水期前に本協議会を開催し、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します。

2 本協議会の構成員

本協議会の参加機関及び構成員は以下のとおり

参 加 機 関	構 成 員
長岡市	市 長
柏崎市	市 長
出雲崎町	町 長
刈羽村	村 長
長岡市消防本部	消 防 長
柏崎市消防本部	消 防 長
柏崎土地改良区	理 事 長
新潟地方気象台	気象防災情報調整官
新潟県柏崎地域振興局地域整備部	部 長
新潟県長岡地域振興局地域整備部与板維持管理事務所	所 長

本協議会のアドバイザーは以下のとおり

参 加 機 関
(アドバイザー) 国土交通省北陸地方整備局 信濃川河川事務所

3 鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域の概要

本協議会では、柏崎刈羽及び長岡（与板）地域の二級河川を対象とした減災対策に取り組みます。

柏崎刈羽地域は、新潟県のほぼ中央に位置し、柏崎市及び刈羽郡刈羽村の1市1村で構成され、総面積は約469km²です。

柏崎刈羽地域の地形は、南西から東部一帯にかけて米山、黒姫山、八石山の山系とその山脈に囲まれた山間地域であり、北西部は約41kmの海岸線を有し、柏崎港から東は砂丘海岸、西は海食崖等が続く岩石性の崖海岸を形成し、山間地、平野部、海岸部と変化に富んでいます。また、二級河川の鯖石川と鵜川が地域の中央を南から北へ流下して日本海へ流れ込んでおり、これらの河川流域には柏崎市の中心地や水田地帯が形成されています。

長岡（与板）地域は、県のほぼ中央に位置し、長岡市である三島地域、与板地域、和島地域、寺泊地域及び出雲崎町の1市1町からなり、総面積はおおよそ191km²で、自然に恵まれ、良寛にゆかりの史跡があるなど歴史と文化的香りのする地域です。

長岡（与板）地域は、かつて島崎川が北上し、西山丘陵の山地にはさまれた平地を貫流していましたが、信濃川大河津分水路開削にともなって、水路トンネルやショートカットにより新島崎川、郷本川、島崎川となって日本海に直接放流されています。

なお、鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域における二級河川は、鯖石川水系、鵜川水系、島崎川水系、郷本川水系などの13水系、73河川、管理延長約298kmです。

【鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域における二級水系】

No.	水系名	管理延長 (km)	No.	水系名	管理延長 (km)	No.	水系名	管理延長 (km)
1	新島崎川水系	5.5	6	尾町川水系	1.3	11	前川水系	4.7
2	郷本川水系	22.9	7	大津川水系	2.3	12	谷根川水系	7.9
3	島崎川水系	28.0	8	二位殿川水系	2.6	13	オガチ川水系	3.5
4	相場川水系	3.2	9	鯖石川水系	166.5			
5	石地川水系	1.7	10	鵜川水系	47.6			

4 現状の取組状況

鯖石川・鵜川・島崎川周辺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、概要としては以下のとおりです。

① 現状の水害リスク情報や取組状況の共有

項 目	現状○と課題●
主な河川管理施設等の現状の整備状況及び今後の整備内容	○当地域では、水害への対応や河川利用のための河川事業が実施され、浸水被害規模は小さくなってきています。しかしながら、近年の平成 16 年 7 月、平成 17 年 6 月にも浸水被害が発生しており、当地域の治水安全度は十分とはいえない状況にあります。
	○鯖石川及び別山川では昭和 53 年 6 月の洪水による被害解消を図るため、30 年に 1 回程度の降雨により発生する規模の洪水を安全に流下させることを目標に河川改修を推進しています。
	○鵜川では昭和 53 年 6 月の洪水による家屋被害の解消を図るため、30 年に 1 回程度の降雨により発生する規模の洪水を安全に流下させることを目標に河川改修を推進しています。また、河口から 17.6 km の清水谷地先において、鵜川ダムを建設しています。
	○横山川では平成 7 年 7 月の洪水による家屋被害の解消を図るため、20 年に 1 回程度の降雨により発生する規模の洪水を安全に流下させることを目標に河川改修を推進しています。
	○郷本川では昭和 53 年 6 月の家屋被害の解消を図るため、10 年に 1 回程度の降雨により発生する規模の洪水を安全に流下させることを目的に河川改修を推進しています。
	○島崎川では昭和 41 年より順次河川改修を進めた結果、ごく一部区間を除き、10 年に 1 回程度の降雨により発生する規模の洪水を安全に流下させることができます。
	○長岡（与板）地域では、新島崎川水系、郷本川水系に河川トンネルが整備されています。しかしながら、新島崎川水系の円上寺隧道は建設後 100 年以上経過し、老朽化が激しいことから、補修補強を行っています。
	○当地域の中でも最も大きな流域面積（277 km ² ）をもつ鯖石川流域には、鯖石川ダム（S49）があり、洪水調節を行い、下流域の洪水被害を軽減する役割を担っています。
	○鯖石川ダムでは、ダムの機能（洪水調節、不特定用水の

項 目	現状○と課題●	
	<p>補給)を確保するため、ダム貯水池の堆砂を抑制する対策として「通砂(スルーシング)」を実施しています。</p>	
	<p>○当地域では大雨の際に一時的に田んぼに水を貯め洪水被害の軽減を図る「田んぼダム」の取組を行っています。</p>	
	<p>●計画規模に対して流下能力が不足している河道があり、洪水により氾濫する恐れがあります。</p>	A
	<p>●漏水や侵食、河床低下など越水以外にも洪水に対するリスクが高い箇所が存在しています。</p>	B
	<p>●施設の老朽化により、施設機能が適切に発揮できなくなるリスクが存在しています。</p>	C
	<p>●洪水のリスクが高いにも関わらず、住民避難等の時間確保に懸念があります。</p>	D
	<p>●鯖石川ダムの貯水池には予想を上回るスピードで土砂が堆積しているため、ダムの機能が損なわれることが懸念されます。</p>	E
<p>浸水実績と洪水時に想定される浸水想定区域</p>	<p>○当地域で甚大な被害をもたらした昭和53年6月豪雨や平成16年7月新潟・福島豪雨、平成17年6月豪雨など主要な洪水の浸水実績図を公表しています。</p>	
	<p>○計画規模の浸水想定区域図を作成・公表するなど長岡市、柏崎市、出雲崎町、刈羽村が作成するハザードマップの作成支援を行っています。</p>	
	<p>●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ます。</p>	F
	<p>●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ます。</p>	G
<p>洪水時の河川に関する情報提供等の内容とタイミング</p>	<p>○当地域では、3水系5河川で8水位局を整備しています。そのうち2水系2水位局で避難勧告の発令判断の目安となる氾濫危険情報や水防警報の発表を行っています。</p>	
	<p>○鯖石川ダムでは、急な増水が予想されるダムからの放流をお知らせするサイレン警報局を7箇所整備しており、放流量等の情報は関係機関に情報提供しています。</p>	
	<p>●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ります。</p>	H

※○：現状、●：課題

② 市町村が行う円滑かつ迅速な避難のための取組

項 目	現状○と課題●
住民等への情報伝達の体制や方法	○河川管理者（新潟県）と水防管理団体（長岡市、柏崎市、出雲崎町、刈羽村）では、水防警報や水位情報の通知（水位周知）等の伝達系統や方法を「水防計画」または「地域防災計画」に明記しています。
	○長岡市では、避難勧告等の発令に関する基準を定め、災害対策本部設置・運営マニュアルに具体的な警戒水位等まで明示しています。
	○柏崎市、出雲崎町、刈羽村では、具体的な避難勧告の発令基準や方法、対象地域を「地域防災計画」に明記しています。
	○新潟県と長岡市、柏崎市、出雲崎町、刈羽村では災害時のホットラインを構築しています。
	○河川管理者からインターネットや地上デジタルデータ放送等を通じて雨量、河川水位、ダム等のリアルタイム情報を提供しています。
	○水位観測所における洪水時の水位状況を分かりやすい量水標で表示しています。
	○鯖石川ダムからの急な増水が予想される放流情報をサイレン警報局を通じて沿川住民に周知しています。
	○長岡市、柏崎市、出雲崎町、刈羽村では防災行政無線や防災・防犯情報一斉メール配信サービス、ホームページ等にて災害時の緊急情報等を知らせています。
	○長岡市、柏崎市では、洪水及び土砂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ます。
	○出雲崎町では、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ます。
○刈羽村では、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ます。	
●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ため、住民の生命を守ることを第一に、避難勧告の発令等に着眼したタイムラインを整備する必要があります。	I

項 目	現状○と課題●	
	●WEB 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ります。	J
	●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ります。	K
住民等の防災意識向上に向けた取組	<p>○防災に関する情報の入手方法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等を分かりやすくまとめた冊子やチラシ、携帯用ポケットブック（一般用／水防団用）等を作成・配布しています。</p> <p>○長岡市、柏崎市では、要配慮者施設の防災対策をホームページで紹介しています。</p> <p>○小中学生を対象とした「新潟県防災教育プログラム」を策定し、実際の教育現場で活用されています。</p> <p>○教育現場等の防災教育に役立つ資料集として、過去の水害の写真等の情報をホームページで提供しています。</p> <p>○長岡市、柏崎市では、毎年、自主防災組織や町内・集落を中心に訓練内容を計画し、地元消防団等と協力しながら、その地域に合った訓練を実施する「地域住民による防災訓練」を実施しています。</p>	
	●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ります。	L

※○：現状、●：課題

③ 的確な水防活動等のための取組

項 目	現状○と課題●	
洪水に備えた準備	○新潟県、長岡市、柏崎市、刈羽村では、毎年、出水期前に消防本部を含めた関係機関等と共に重要水防箇所の合同巡視を行うと共に、水防倉庫に備蓄している水防資機材の確認を行っています。	
	○新潟県では資機材不足発生時の広域的な応援体制を構築しています。	
	○長岡市、柏崎市では、関係機関と合同で水防訓練を実施しています。	
	○毎年、出水期前に樋門ゲート等の操作点検を行っています。	
	○新潟県や長岡市、柏崎市、出雲崎町、刈羽村では災害時におけるリエゾン派遣等の協力体制を国等の関係機関と構築しています。	
	●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に十分理解してもらう必要があります。	M
	●水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ります。	N

※○：現状、●：課題

5 減災のための目標

円滑かつ迅速な避難や水防活動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ます。

【5年間で達成すべき目標】

それぞれの水系の特徴や過去の水害の教訓を踏まえ、鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域の二級河川の大規模水害に対し、

『迅速かつ確実な避難ができる地域防災力の向上』

を目標とする。

- ※ 大規模水害 ・ ・ ・ ・ ・ 想定し得る最大規模降雨に伴う洪水氾濫による被害。
- ※ 迅速かつ確実な避難 ・ ・ ・ ・ ・ 急激な水位上昇など住民自らがリスクを察知し、状況に応じた確実な避難ができる状態。
- ※ 地域防災力の向上 ・ ・ ・ ・ ・ 個々の防災意識を高め地域全体の防災力向上のため「自助・共助・公助」の連携を図る。

上記目標の達成に向け、鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域において、河川管理者が実施する河川改修等の洪水氾濫を未然に防ぐ対策に加え、以下の取組を実施します。

- ① 鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域における特徴を踏まえた避難に関する取組
- ② 氾濫被害の軽減や避難時間確保のための水防や流域対策の取組
- ③ 地域防災力向上のための継続的な取組

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、各構成員が取り組む主な内容は次のとおりとします。

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・取組機関は以下のとおりです。

主な取組項目	課題の対応	目標時期	取組機関
■洪水氾濫を未然に防ぐ対策			
・鯖石川、別山川、鵜川、横山川、郷本川等の河川改修	A・B	引き続き 順次実施	新潟県
・円上寺隧道の補修補強	C	引き続き実施	新潟県
・鯖石川ダムの通砂（スルーシング）によるダム機能の確保	E	引き続き実施	新潟県
■危機管理型ハード対策（天端保護）			
・鯖石川、鵜川等の堤防天端舗装による堤防補強について検討	D	引き続き実施	新潟県
■避難行動、水防活動に資する基盤等の整備			
・水防資機材の配備	M・N	引き続き実施	新潟県 長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・円滑な避難活動や水防活動を支援するため水位計や量水標等の検討	H・J・K	引き続き実施	新潟県
・田んぼダムの活用	A・D	引き続き実施	新潟県

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・取組機関は以下のとおりです。

① 円滑かつ迅速な避難行動のための取組

住民自らによる情報の収集、住民の避難行動に資するための情報発信等の不足が懸念されるため、住民の適切な避難行動に資するための取組として、以下のとおり実施します。

主な取組項目	課題の対応	目標時期	取組機関
■情報伝達、避難計画等に関する取組			
・リアルタイムの情報提供やプッシュ型情報発信等の防災情報の充実	H・J・K	引き続き実施	新潟県 長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・避難勧告等の発令に着目した防災行動計画（タイムライン）の整備及び検証と改善	I	H29年度から実施	新潟県 長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・想定最大規模も含めた洪水浸水想定区域図、家屋倒壊等氾濫想定区域の公表	F・G	引き続き実施	新潟県
・立ち退き避難が必要な区域及び避難方法の検討	F・G	H29年度以降検討	長岡市 柏崎市 出雲崎町
・想定最大規模も含めた洪水浸水想定区域図等を反映した新たな洪水ハザードマップの策定・周知	F・G	H29年度以降検討	長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・水位周知河川等の指定促進	H・K	H29年度以降検討	新潟県 長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・災害発生の危険度の高まりを確認できる「危険度分布の予測（メッシュ情報）」の提供・利活用促進	H	H29年度実施	気象台

■ 平時から住民等への周知・教育・訓練に関する取組

・住民の防災意識を高め、地域防災力向上のための広報や資料の作成・配付等の啓発活動	F・H・J K・L	引き続き実施	新潟県 柏崎市 出雲崎町
		H29年度以降 検討	長岡市 刈羽村
・小中学校等における防災教育や出前講座等を活用した説明会の実施	F・H・J K・L	引き続き実施	新潟県 長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・地域全体の防災力向上を図るため町内や自主防災組織等による訓練の実施	L	引き続き実施	長岡市 柏崎市 出雲崎町
		H29年度以降 検討	刈羽村
・地域防災支援者としての防災士養成・研修の実施	L	引き続き実施	長岡市 柏崎市 出雲崎町
		H29年度以降 検討	刈羽村

② 洪水氾濫による被害の軽減及び避難時間確保のための取組

水防団等との情報共有の不足や、要配慮者利用施設等の自衛水防への支援不足が懸念されるため、水防活動に関する情報共有や支援に資するための取組として、以下のとおり実施します。

主な取組項目	課題の対応	目標時期	取組機関
■水防活動の効率化及び水防体制強化に関する取組			
・水防団等への連絡体制の確認と関係機関が連携した実践的な訓練	H・I	引き続き実施	新潟県 長岡市 柏崎市 刈羽村
		H29年度以降 検討	出雲崎町
・関係機関や水防団が参加した洪水に対するリスクの高い箇所の合同巡視の実施	M・N	引き続き実施	新潟県 長岡市 柏崎市 刈羽村
		H29年度以降 検討	出雲崎町
・毎年、関係機関が連携した水防実働訓練等を実施	M・N	引き続き実施	県(与板) 長岡市
		H29年度以降 検討	県(柏崎) 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
・水防活動の担い手となる水防協力団体等の募集・認定を促進	N	引き続き実施	長岡市 柏崎市 出雲崎町 刈羽村
		引き続き実施	新潟県 柏崎市
・国が開催する地方自治体職員等を対象とした水防技術講習会等に参加	N	引き続き実施	新潟県 柏崎市
		H29年度以降 検討	長岡市 出雲崎町
■要配慮者利用施設の自衛水防の推進に関する取組			
・要配慮者利用施設による避難確保計画の作成に向けた支援を実施	H・J・K L	引き続き実施	新潟県 柏崎市
		H29年度以降 検討	長岡市 出雲崎町

3) 取組の進め方

地域防災力向上のために、これらの取組を継続的に行うことで住民自らが災害や防災への興味・関心を高め、「自分の命は自分で守る」という主体的な姿勢を育み『災害から生き抜く力』を身に付け、さらには世代間の継承、災害に強い鯖石川・鵜川・島崎川周辺地域の文化を形成します。

7 フォローアップ

- 各機関の取組内容については、組織的、計画的、継続的に取り組むことが重要です。
- 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します。また、実施した取組についても訓練等を通じて習熟、改善を図るなど、継続的なフォローアップを行います。
- 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、取組方針を見直します。