

# 「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく 佐渡地域の減災に係る取組方針

平成 2 9 年 6 月 1 2 日

(令和元年 6 月 2 5 日一部改正)

(令和 3 年 6 月 7 日一部改正)

(令和 3 年 7 月 3 0 日一部改正)

(令和 4 年 5 月 2 5 日一部改正)

佐渡地域における二級河川減災対策協議会

## 目 次

1	はじめに	1
2	本協議会の構成員	2
3	佐渡地域の概要	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	13

## 1 はじめに

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害では、鬼怒川下流部で堤防が決壊し、氾濫流による家屋の倒壊・流失や広範囲かつ長期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。この答申を踏まえ、国土交通省では「水防災意識社会 再構築ビジョン」をとりまとめ、一級水系において県管理河川も含めて、国・県・沿川市町村等からなる減災対策協議会を設立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・計画的に推進してきた。

こうした中、平成 28 年 8 月の台風 10 号により、岩手県小本川が氾濫し、小本川沿川の高齢者福祉施設において 9 名の入所者が犠牲になるという痛ましい被害が発生した。

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」に基づく取組が求められる中、新潟県の佐渡地域では、佐渡地域整備部、佐渡市などの関係機関で構成される「佐渡地域における二級河川減災対策協議会」（以下、「本協議会」という。）を平成 29 年 2 月 20 日に設立した。

本協議会では、地域の課題に対し、『迅速かつ確実な避難ができる地域防災力の向上』を目標と定め、令和 3 年度までに各構成員が連携して取り組み、水防災意識社会の再構築を行うこととして、佐渡地域の減災に関わる取組方針（以下「地域の取組方針」という。）をとりまとめ、取組を進めてきた。

今回策定する地域の取組方針は、前取組方針の実施状況を踏まえ、新たに令和 4 年度から令和 8 年度の 5 ヶ年において各構成員が連携して実施するものである。

今後、本協議会の各構成員は、地域の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する。

また、令和 3 年 6 月 7 日に発足した『佐渡地域における流域治水協議会』で進められている「佐渡地域 流域治水プロジェクト」の取組とも相互に情報共有と連携を図り、取組を進めていく。

## 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

機 関 名	代 表 者
佐渡市	市 長
佐渡市消防本部	消 防 長
新潟県佐渡地域振興局	農林水産振興部長
	地域整備部長
新潟地方気象台	台 長
佐渡土地改良協会	会 長
国立研究開発法人 森林研究・整備機構 森林整備センター 新潟水源林整備事務所	所 長
農林水産省北陸農政局	地方参事官
林野庁関東森林管理局下越森林管理署	署 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河川部

### 3 佐渡地域の概要と主な課題

#### (1) 佐渡地域の概要

本協議会では、佐渡地域の二級河川を対象に減災対策を取り組みます。

佐渡地域のある佐渡島は、日本海の中央にある国内最大の島であり、佐渡海峡を挟み、新潟港（新潟市）から67km、直江津港（上越市）から78km、寺泊港（長岡市）から46kmの海上に位置しています。

平成16年には、両津市、相川町、佐和田町、金井町、新穂村、畑野町、真野町、小木町、羽茂町及び赤泊村の1市7町2村が合併し、総面積が約855km<sup>2</sup>、海岸線延長約277kmの1市1島の佐渡市となりました。

北に大佐渡山地、南に小佐渡丘陵が縦走し、中央の国仲平野には、島内で流域面積最大の国府川が流れ穀倉地帯を形成しています。

気候は海洋性の特性を有し、四季の変化に富み、夏は高温多湿ですが、冬は対馬暖流の影響を強く受けているため、比較的温暖で降雪量も少なく、平均年間降水量も全国平均や県内都市と比較すると少なくなっています。

当地域の中でも最大の流域をもつ国府川は、その源を新潟県旧佐渡郡新穂村の国見山に発し、山間部から平野部を北西へと下り、途中、南西へと向きを変え大野川、新保川、小倉川、藤津川等の支川を合わせ、旧佐和田町八幡および旧真野町四日町地境において日本海に注ぐ、流路延長19km、流域面積175.6km<sup>2</sup>の二級河川です。

なお、佐渡地域における二級河川は、国府川水系、羽茂川水系など85水系、145河川、管理延長約377kmとなっています。

#### (2) 過去の被害状況

昭和36年8月5日の台風10号による前線では羽茂川、石田川、竹田川、梅津川などで氾濫し浸水被害1,983ha、建物被害2,419戸の甚大な被害が発生しています。

昭和41年、42年の羽越水害においても国府川、羽茂川などにおいて被害が発生し災害復旧助成事業により復旧を行っています。

昭和53年6月の梅雨前線豪雨では現在の国府川の河川整備計画規模となる概ね70年に1度の洪水が発生し、浸水面積825ha、建物49戸の被害が発生しています。

平成10年8月4日の「8.4水害」で藤津川、大野川の堤防が決壊したことにより市街地が浸水する被害が発生しています。

近年では、平成29年7月24日の梅雨前線豪雨では、大野川ダム観測所(新潟県)で最大151mm/24時間の降雨があり、小倉川では堤防の越水破堤による浸水被害が発生しています。

#### (3) 主な課題

佐渡地域における特徴的な課題は以下のとおりとなっています。

- 近年、洪水被害経験が少ないため、防災意識の低下が懸念されます。
- 中、上流部においては水位上昇速度が速いため避難時間が確保できない恐れがあります。
- 地域住民の高齢化・人口減少など洪水時のマンパワー不足が懸念されます。

○ 離島であるため資機材の補充等に課題があります。

【佐渡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	黒姫水系	1.92	31	中野川水系	1.36	61	小川川水系	1.23
2	歌見川水系	1.92	32	荒町川水系	2.03	62	達者川水系	1.08
3	馬首川水系	3.50	33	柳沢川水系	1.16	63	小川水系(北狄)	1.80
4	和木川水系	3.50	34	堀切川水系	0.99	64	北狄川水系	2.60
5	玉川水系	1.37	35	羽茂川水系	25.55	65	中の坂川水系	0.60
6	白瀬川水系	3.96	36	小比叡川水系	0.98	66	戸地川水系	5.67
7	北五十里川水系	0.87	37	泉財川水系	0.72	67	松島川水系	0.44
8	椿川水系	2.21	38	称光寺川水系	1.06	68	石花川水系	8.50
9	羽黒川水系	2.50	39	大浦川水系	0.90	69	小川川水系	0.66
10	梅津川水系	8.05	40	椿尾川水系	1.10	70	桜川水系	4.30
11	外城川水系	3.63	41	高崎川水系	1.10	71	北立島川水系	2.00
12	貝喰川水系	5.18	43	西三川川水系	11.70	72	安田川水系	3.80
13	長江川水系	4.05	43	三貫目川水系	0.59	73	入川水系	7.70
14	天王川水系	6.35	44	小川内川水系	6.00	74	堀切川水系	0.25
15	久知川水系	8.60	45	真野川水系	2.18	75	孫助川水系	1.80
16	河崎川水系	4.56	46	高立川水系	1.58	76	小野見川水系	1.60
17	真更川水系	2.89	47	国府川水系	131.57	77	馬込川水系	0.24
18	両尾川水系	2.81	48	石田川水系	17.50	78	石名川水系	2.00
19	大川水系	0.95	49	荒町川水系	4.30	79	大倉川水系	2.50
20	野浦川水系	2.49	50	沓掛川水系	0.74	80	堂の川水系	0.45
21	東立島水系	1.03	51	玄道川水系	1.51	81	矢柄川水系	2.00
22	赤玉北川水系	1.21	52	播磨川水系	1.91	82	関川水系	3.00
23	立間川水系	0.85	53	質場川水系	1.82	83	五十浦川水系	1.00
24	柿野浦川水系	0.44	54	羽二生川水系	1.20	84	岩谷口川水系	0.35
25	東鶴島川水系	0.32	55	目観音川水系	1.28	85	大川水系	2.00
26	岩首川水系	2.09	56	海士町川水系	0.80			
27	浦之河内川水系	1.67	57	大仏川水系	1.00			
28	河内川水系	5.11	58	間切川水系	1.20			
29	腰細川水系	3.30	59	濁川水系	3.35			
30	高川川水系	3.68	60	水金川水系	1.00			

#### 4 現状の取組状況

佐渡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ある。

##### 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	○国府川水系では、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、国府川流域では昭和 53 年 6 月の水害規模の洪水が安全に流下できない箇所もいまだ多く残っており、国府川流域の治水安全度は十分とはいえない状況にあります。	
	○国府川水系では昭和 53 年 6 月の洪水と同規模の水害を踏まえ、概ね 70 年に 1 回程度発生する規模の洪水を流下させることを目的に河川改修を推進しています。	
	○当地域の中でも最も大きな流域面積（177 km <sup>2</sup> ）をもつ国府川流域には、新保川ダム（S48）、大野川ダム（S55）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。	
	○新保川ダムでは利水機能や洪水調節機能の強化のため堰堤の嵩上げ計画を行っています。	
	●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。	A
	●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。	B
	●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。	C
●ダムの役割や洪水調節の仕組みなどが住民に十分理解されていないことが懸念されます。	D	
浸水実績と洪水時に想定される浸水想定区域	○当地域で甚大な被害をもたらした昭和 36・42・53・56、平成 10・29 年、令和元年など主要な洪水の浸水実績図を公表しています。	
	○計画規模の浸水想定区域図を作成・公表するなど佐渡市が作成するハザードマップの作成支援を行っています。	
	●浸水想定区域図等が未策定の河川において、洪水に対するリスクが認識されていないことが懸念されます。	E
	●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	F

項 目	現状○と課題●	
	避難が適切に行えないことが懸念されます。	
洪水時の河川に関する情報提供等の内容とタイミング	○5水系12河川で17水位局を整備しています。そのうち2水系2水位局で避難指示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。	
	○国府川水系と羽茂川の5河川に河川カメラ6台を設置し一般に情報提供しています。	
	○ダムからの放流をお知らせするサイレン警報局を新保川ダム・大野川ダム・久知川ダムでは12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。	
	●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。	G

※○：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（佐渡市）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」に明記しています。	
	○佐渡市では、具体的な避難指示の発令基準や方法、対象地域を「地域防災計画」に明記しています。	
	○新潟県と佐渡市では災害時のホットラインを構築しています。	
	○佐渡市では避難指示の発令に着目した防災行動計画（タイムライン）の整備を行っています。	
	○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。	
	○新保川ダム・大野川ダム・久知川ダムからの放流情報をサイレン警報局により沿川住民に周知しています。	
	○佐渡市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「佐渡市メール配信サービス」等にて災害時の緊急情報等を知らせています。	

項 目	現状○と課題●	
	○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	
	●タイムラインは策定されて間もないことから検証が必要です。	I
	●新潟県と佐渡市で構築したホットラインは策定されて間もないことから検証が必要です。	J
	●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。	K
	●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。	L
	●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ります。	M
	●ハザードマップなどの認識が低いことが懸念されます。	N
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>○要配慮者施設等の事業者向けに自衛水防に役立つ情報をホームページで紹介しています。</p> <p>○要配慮者施設等の事業者向けに説明会を開催しています。</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>○「新潟県マイ・タイムライン教室」を開催し、中高生を対象とした水防災教育を支援しています。</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>○NPO 法人新潟県砂防ボランティア協会と協働し、土砂災害危険箇所点検や地域防災懇談会を通じて住民等へ土砂災害に対する防災意識の啓発活動を実施しています。</p>	

項 目	現状○と課題●	
	●洪水を主眼とする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」が一部の地域を除き、実施していません。	○
	●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。	P
	●土砂災害の危険性の認知度の向上や実効性のある避難を確保するための取組が必要です。	T

※○：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	○毎年、出水期前に河川管理者と佐渡市、消防本部を含めた関係機関等と共に重要水防箇所図をもとに重要水防箇所の合同巡視を行うと共に、新潟県と佐渡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。	
	○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。	
	○新潟県や佐渡市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。	Q
	●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。	R
	●離島であるため新潟県や佐渡市が有する水防資機材が不足する恐れがあります。	S

※○：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令和8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】

水位上昇が早い佐渡地域の河川は、山間部を流下する河川特有の流下型の氾濫と平野部における拡散型の氾濫といった河川特性を持ち、迅速な対応が求められている中、平成10年8.4水害等の過去の水害の教訓を踏まえ、国府川をはじめとする佐渡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、佐渡地域において、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、以下の取組を実施する。

- ① 佐渡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活動の取組
- 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
<b>■洪水氾濫を未然に防ぐ対策</b>			
・大野川、中津川、長谷川、藤津川等の河川改修	A・B C	引き続き 順次実施	新潟県
・河川内の河床掘削、伐木	A・B C	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
<b>■情報伝達、避難計画等に関する取組</b>			
・ホットラインの実施および検証	J	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・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	G・K・L M	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・避難指示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	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・想定最大規模も含めた洪水浸水想定区域図の作成・公表を中小河川に拡大	E・F	引き続き実施	新潟県
・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	E・F	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	E・F	引き続き実施	佐渡市
・避難計画等を反映した新たな洪水ハザードマップの策定・周知	E・F	引き続き実施	佐渡市
・円滑な避難活動や水防活動を支援するため水位計（危機管理型水位計含む）や量水標等による監視の継続と効果の検証	G・K・L M	引き続き実施	新潟県
・簡易型河川監視カメラによる監視の継続と効果の検証	G・K・L M	引き続き実施	新潟県
・気象情報発信時の「危険度の色分け」「早期注意情報（警報級の可能性）」「キキクル（危険度分布の予測）」の提供・利活用促進	G	引き続き実施	気象台
・台風などの予測可能な現象について、1日先の予想「キキクル（危険度分布）」の提供開始を検討	G	R 3より実施	気象台
<b>■平時から住民等への周知・教育・訓練に関する取組</b>			
・住民の防災意識を高め、地域防災力向上の	D・E・G	引き続き実施	新潟県

ための広報や資料の作成・配付等の啓発活動	K・L・M P		佐渡市
・小中学校等における防災教育や出前講座、マイ・タイムライン教室等を活用した説明会等の実施	D・E・G K・L・M P	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・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	O・P	引き続き実施	佐渡市
・地域防災支援者としての防災士養成・研修の実施	P	引き続き実施	佐渡市
・土砂災害警戒区域等の認知度向上に資する標識設置	T	引き続き実施	新潟県

## 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
<b>■水防活動の効率化及び水防体制強化に関する取組</b>			
・水防資機材の配備	Q・R S	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・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	G・I	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・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	Q・R	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・出水期前の民間所有資機材の保有状況調査	Q・S	引き続き実施	新潟県
・関係機関が連携した水防実働訓練等を実施	Q・P	引き続き実施	新潟県 佐渡市
・年1回以上の管理施設の点検の実施	Q	引き続き実施	新潟県 佐渡市 施設管理者
・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	R	引き続き実施	佐渡市
・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	R	引き続き実施	新潟県 佐渡市
<b>■要配慮者利用施設の自衛水防の推進に関する取組</b>			
・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	G・I J・K L・M・P	引き続き実施	新潟県 佐渡市

### 3) 継続的な取組

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、災害に強い佐渡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。