

「水防災意識社会 再構築ビジョン」に基づく 上越地域における二級河川の 減災に係る取組方針

平成 30 年 6 月 8 日 当初策定

令和元年 7 月 1 日 一部改正

令和 3 年 6 月 17 日 一部改正

令和 4 年 7 月 20 日 一部改正

令和 5 年 2 月 16 日 一部改正

上越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	上越地域の概要	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	14

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、新潟県の上越地域では、上越地域振興局、上越市などで構成される「上越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 28 日に設立した。

本協議会では、上越地域の課題に対し、『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 4 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、上越地域の減災に関わる地域の取組方針（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 5 年度から令和 9 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、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 17 日に発足した「上越地域における二級河川流域治水協議会」で進められている「上越地域における二級河川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	構 成 員
上越市	市 長
上越地域消防局	消 防 局 長
柿崎土地改良区	理 事 長
吉川土地改良区	理 事 長
谷浜土地改良区	理 事 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 林野庁 関東森林管理局 上越森林管理署	署 長
新潟地方気象台	台 長
新潟県上越地域振興局 農林振興部	部 長
新潟県上越地域振興局 地域整備部	部 長
新潟県上越地域振興局 妙高砂防事務所	所 長

本協議会のアドバイザーは以下のとおり

機 関 名
国土交通省北陸地方整備局 高田河川国道事務所

3 上越地域における二級水系の概要

本協議会では、上越地域の二級河川を対象に減災対策を取り組みます。

上越地域は、県の南西部に位置しており、北側は日本海、南西側は長野県に接し、上越市（平成 17 年 1 月、14 市町村合併）と妙高市（平成 17 年 4 月、3 市町村合併）で構成されています。面積は、約 1,419 km²と広大で県全体の約 11%を占めています。南には妙高山、焼山、火打山の妙高連峰、東南側には信越県境沿いの斑尾山などの関田山脈、東部一帯は頸城丘陵が広がり、米山等の山岳につながる自然を背景としています。また、この地方の山岳丘陵地帯は第三紀層の地質で、雨や雪が多いため全国一の地すべり発生地帯となっています。

河川は、妙高連峰に源を発する一級河川関川において、保倉川、矢代川など 73 河川が合流して関川水系を形作り、この流域に高田平野がひらけています。

管内二級河川の中で、唯一水位周知河川に指定されている二級河川柿崎川は、上越市柿崎区東端部の小村峠（米山の一角）付近を源頭とし、山岳地帯を流下しながら、治水及び利水機能を兼ね備えた中央コア型ロックフィルダムの柿崎川ダムに達します。その後、佐渡弥彦米山国定公園や米山福浦八景県立自然公園を流下する猿毛川、米山寺川等と合流しながら、下流平野部で大出口川、平等寺川等を合わせて流下する吉川が合流して柿崎水系を作り、上越市柿崎区柿崎地先で日本海に注ぐ幹川流路延長約 19km、流域面積 143 km²の河川です。

なお、上越地域における二級河川は柿崎川、桑取川、名立川及び鯖石川の 4 水系で 25 河川です。

【上越地域における二級水系】

No.	水系名	河川数	管理延長 (km)
1	柿崎川水系	10	71.6
2	桑取川水系	7	36.2
3	名立川水系	7	22.5
4	鯖石川水系	1	2.4

4 現状の取組状況

上越地域における二級河川の減災対策について、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	○名立川水系や桑取川水系等では、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、柿崎川流域では昭和53年6月の梅雨前線豪雨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、柿崎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。	
	○柿崎川水系の中において、柿崎川・吉川では概ね30年に1回程度発生する規模の洪水と同規模の洪水、市街地を流れる米山川については概ね20年に1回程度発生する規模、その他の河川では概ね10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。	
	○防災・減災・国土強靱化のための5か年加速化対策として、二級河川の河床掘削工事を行っています。	
	○当地域の中でも最も大きな流域面積（143 km ² ）をもつ柿崎川流域には、柿崎川ダム（H15）が洪水調節を行い、下流域の洪水被害を軽減する役割を担っています。	
	○柿崎川ダムの洪水調整機能強化のために事前放流を行っています。	
	○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。	
	○当地域では大雨の前に農業用ため池の事前放流や防災重点農業用ため池の豪雨対策を検討しています。	
	●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おそれがあります。	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
	●河道・河川施設を適切に維持管理していく必要があります。	S
●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	

項 目	現状○と課題●	
	●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 53 年 6 月や、平成 7 年 7 月の梅雨前線豪雨など主要な洪水の浸水実績図を公表しています。	
	○計画規模及び想定最大規模の浸水想定区域図を作成・公表するなど上越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。	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避難が適切に行えないことが懸念されます。	F
洪水時の河川に関する情報提供等の内容とタイミング	○3 水系 4 河川で 5 水位局を整備しています。そのうち 1 水系 1 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い、市町村の避難情報等の発令や住民の主体的な避難行動を支援しています。	
	○柿崎川ダムにおいては、放流時、ダム管理所と警報車のサイレンでの周知を行うとともに、放流量等の情報も関係機関に分かりやすく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（上越市）では、水防警報や水位情報の通知（水位周知）等の伝達システムや方法を「水防計画」に明記しています。	
	○上越市では、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。	
	○新潟県と上越市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。	
	○柿崎川ダムからの放流情報について、ダム管理所や警報車を通じて沿川住民に周知しています。	
	○上越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「上越市安全メール」等にて災害時の緊急情報等を知らせています。	
	○避難場所や避難経路、洪水による浸水想定区域と土砂災害警戒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。	
	●住民の生命を守ることを第一に、避難指示の発令等に着目して整備したタイムラインを活用する必要があります。	I
	●新潟県と上越市で構築したホットラインを的確に運用していくための取組が必要です。	T
	●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
	●大雨や暴風により防災行政無線が聞き取りにくいおそれがあります。	L
	●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ます。	M

項 目	現状○と課題●	
住民等の防災意識向上に向けた取組	○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。	
	○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。	
	○「新潟県マイ・タイムライン教室」を開催し、中高生等を対象とした水防災教育を支援しています。	
	○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。	
	○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。	
	○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。	
	○要配慮者利用施設管理者等による避難確保計画の作成を支援しています。	
	○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。	
	○土砂災害警戒区域の更新、ホームページでの周知、現地に土砂災害警戒区域の標識設置等を実施しています。	
	●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。	N
●要配慮者利用施設の管理者に洪水時に必要となる情報などが十分理解されていないことが懸念されるため、適切な対応ができないことが懸念されます。	O	
●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。	U	

※○：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上越市、地元消防団を含め、新潟県と上越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。	
	○国土交通省と新潟県、上越市、消防関係機関等と合同で水防訓練を実施しています。	
	○新潟県や上越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消防団に十分理解してもらう必要があります。	P
	●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ります。	Q

※○：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 9 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】

水位上昇が早い上越地域の河川は、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、昭和 44 年、昭和 53 年等の過去の水害の教訓を踏まえ、柿崎川をはじめとする上越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、上越地域における二級河川において、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 上越地域における二級河川の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			
・ 柿崎川水系の河川改修	A・B	引き続き 順次実施	新潟県
・ 河川内の伐木、河床掘削	A・B・S	引き続き実施	新潟県
■危機管理型ハード対策（堤防天端保護）			
・ 堤防天端保護について検討	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
■情報伝達、避難計画等に関する取組			
・ホットラインの実施および検証	T	引き続き実施	新潟県 上越市
・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・J・K L	引き続き実施	新潟県 上越市
・避難指示の発令に着目した防災行動計画(タイムライン)の整備と検証、改善	I	引き続き実施	新潟県 上越市
・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
・水害危険性周知への流域雨量指数の活用可能性の検討	G	引き続き実施	新潟県 上越市 気象台
・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
・想定最大規模降雨の洪水浸水想定に基づいた、中小河川を含む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	上越市
・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	上越市
・GISを活用した不動産業者への水害実績の情報提供	E	引き続き実施	上越市
・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・J・K L	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・J・K L	引き続き実施	新潟県

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組 機関
■ 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	D・E・G J・K・M N	引き続き実施	新潟県 上越市
・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	D・E・G J・K・M N	引き続き実施	新潟県 上越市
・新潟県マイ・タイムライン教室の活用等によるマイ・タイムラインの普及・啓発	I・N	令和3年度 から実施	新潟県 上越市
・土砂災害の防災体制強化・防災意識向上を促進するための取組を実施	N・U	引き続き実施	新潟県
・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	N	引き続き実施	上越市
・地域防災支援者としての防災士養成・研修の実施	N	引き続き実施	上越市

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			
・水防資機材の配備	P・Q	引き続き実施	新潟県 上越市
・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 上越市
・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	P・Q	引き続き実施	新潟県 上越市
・毎年、関係機関が連携した水防実働訓練等を実施	P・Q	引き続き実施	新潟県 上越市
・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	Q	引き続き実施	上越市
・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	Q	引き続き実施	新潟県 上越市

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組 機関
■ 氾濫をできるだけ減らすための取組			
・ 柿崎川ダムの事前放流	A・C	令和4年度 から実施	新潟県 上越市
・ 田んぼダムの普及、啓発、活用	A・C・N	引き続き実施	新潟県 土地改良区 上越市
・ 農業用ため池の事前放流の検討	A・C・N	引き続き実施	新潟県 土地改良区 上越市
・ 森林整備、保全、巡視	A・C	引き続き実施	森林整備 センター 森林管理署 新潟県 上越市
■ 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	G・J・K L・N・O	引き続き実施	新潟県 上越市

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、災害に強い上越地域における二級河川周辺の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。