

「水防災意識社会再構築ビジョン」に基づく
中川・綾瀬川流域の減災に係る取組方針

令和3年 6月 4日

中川・綾瀬川流域大規模氾濫に関する減災対策協議会

1. はじめに

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害により、鬼怒川では堤防が決壊するなど、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。

中川・綾瀬川流域においては、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」として取組を行うこととし、地域住民の安全安心を担う沿川の草加市、越谷市、八潮市、三郷市、吉川市、松伏町、足立区、葛飾区、江戸川区、埼玉県、東京都、気象庁、国土交通省関東地方整備局で構成される「中川・綾瀬川流域大規模氾濫に関する減災対策協議会」（以下「本協議会」という。）を平成 28 年 6 月 28 日に設立した。

このような中、平成 28 年 8 月、台風 10 号等の一連の台風によって、岩手県等において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」の再構築を中小河川も含めた全国の河川で更に加速させるため、平成 29 年 5 月 19 日に水防法等の一部改正が行われるとともに、緊急的に実施すべき事項について実効性をもって着実に推進するため、国土交通省として、概ね 5 年（令和 3 年度）で取り組む緊急行動計画が平成 29 年 6 月 20 日に取りまとめられた。

平成 30 年 12 月 13 日に社会資本整備審議会より「大規模広域豪雨を踏まえた水害対策のあり方について」が答申された。この答申で、関係機関の連携によるハード対策の強化に加え、大規模氾濫減災協議会等を活用し、多くの関係者の事前の備えと連携の強化により、複合的な災害にも多層的に備え、社会全体で被害を防止・軽減させる対策の強化を緊急的に図るべきである、とされていることを踏まえ、緊急行動計画が改定され、取り組むべき施策について、具体的な進め方、国土交通省の支援等の充実が図られた。

令和元 7 月 2 日に国土交通省より「鉄道の計画運休のあり方について最終とりまとめ」が行われた。このとりまとめで、計画運休の情報提供等の仕方について、地方自治体等との連絡体制を確立するよう努めることとされた。

令和元年 10 月、東日本台風での千曲川氾濫による長野新幹線車両センターの浸水被害が発生した。公共交通事業者については住民の避難行動に資するだけでなく、その運行が水害後の復興にも関係することから、計画運休の情報提供体制や洪水氾濫による被害軽減に向けた連携強化を図るため、鉄道事業者が本協議会に参画することとなった。

本協議会においては、平成28年から令和2年度までの取組状況や社会情勢の変化を踏まえ、令和3年度から令和7年度までの取組について、新たな「中川・綾瀬川流域の減災に係る取組方針」（以下、「取組方針」という。）としてとりまとめたものである。

今後、本協議会においては、この「取組方針」に基づき、関係機関が連携し、「水防災意識社会」の一刻も早い再構築を進めるものとする。

2. 中川・綾瀬川流域の概要と主な課題

■地形的特徴

中川・綾瀬川流域は、以下の地形的特徴を持っている。

①利根川、江戸川、荒川に囲まれた低平な流域である。

(お皿の底のような低平地を流れる中川・綾瀬川)

②中川・綾瀬川流域の下流部は、潮位の影響を受けると共に流域全体が平坦であるため河川の勾配がきわめて緩い。(洪水が流下しにくい地形)

■過去の被害状況と河川改修の状況

中川・綾瀬川流域の過去の浸水被害は、昭和33年9月洪水で家屋浸水41,544戸、昭和41年6月洪水で24,219戸、平成5年8月洪水で15,977戸の甚大な被害が発生している。このほか、昭和54年10月洪水、昭和56年10月洪水、昭和57年9月洪水、昭和61年8月洪水及び平成3年9月洪水では、綾瀬川流域及び新方川流域において甚大な浸水被害が発生し、河川激甚災害特別緊急事業が採択された。

昭和33年9月及び昭和41年6月洪水を契機に、中川・綾瀬川の河川改修が見直され、治水施設の整備を推進していたにもかかわらず、沿川における昭和30年代以降の急速な都市化の進展に伴い、治水施設の整備だけでは早急に洪水被害を軽減させることが困難な状況となっていた。このような状況に対処するため、治水施設の整備とともに、流域開発による洪水流出量の増大等を極力抑制し、流域が有していた保水・遊水機能の維持・増大を図るため、昭和58年8月に「中川・綾瀬川流域整備計画」を策定し、総合的な治水対策を講じてきた。総合治水対策として、昭和54年に三郷放水路の暫定通水（平成7年に三郷排水機場200m³/s完成）、平成4年に綾瀬川放水路暫定通水（平成10年に八潮排水機場100m³/s完成）、平成18年6月に首都圏外郭放水路（庄和排水機場200m³/s完成）などの放水路整備や調節池、調整池の整備が進められてきた。

近年では、平成16年10月洪水で家屋浸水1,273戸、平成20年8月洪水で家屋浸水2,108戸、平成27年9月洪水、令和元年10月洪水では漏水や浸水被害が発生したが、放水路等の域外排水による洪水調節効果により、過去に発生した同規模の洪水に比べ被害は減少している。

総合治水対策の取組により浸水被害は着実に減少してきているものの、流域の市街化は近年も進んでいることから、内水による浸水被害は未だに発生している。さらに、気候変動により治水施設や流域対策の能力を上回る洪水が発生した場合、域外を含む強制排水に依存する低地地域等において、浸水被害の発生が懸念される。

■中川・綾瀬川流域の社会経済等の状況

中川・綾瀬川流域は、下流部に東京の人口密集地帯を有している。中・上流部は古くは田園の広がる穀倉地帯であり遊水機能を有していたが、近年は中・上流部に向けて開発が進み、浸水のおそれのある区域へ人口、資産が集中するとともに、堤内地の保水・遊水機能も低下している状況にある。

また、JR常磐線やJR武蔵野線、京成本線、つくばエクスプレス、東武鉄道などの人の主要な移動手段である鉄道網や、幹線交通である首都高速道路、外郭環状道路、緊急輸送道路である国道4号線や国道6号線などの交通機関が集中している。

そのため、施設能力を上回る洪水によって、鉄道や道路に浸水被害が発生した場合には、本地域のみならず周辺地域も含めた、首都圏における社会経済への影響が懸念される。

また、防災拠点となる区役所、市役所、町役場をはじめ消防署、警察署などが浸水により機能停止・低下した場合には、発災後の減災活動に大きな支障を与えることが懸念される。

このような状況から、中川・綾瀬川流域に暮らす人々の命を守る避難行動への対応や、社会経済への影響軽減、幹線交通、緊急輸送道路である国道6号線等における輸送路機能の早期回復、防災拠点における防災機能の維持等の取組が急務となっている。

■取組の方向性

中川・綾瀬川流域での主な課題は、以下のとおりである。

- 中川・綾瀬川が氾濫した場合には、左右岸とも氾濫流が拡散し、浸水深は中川の下流で最大で2～5m程度となり、低平地であるため浸水想定区域が大きく広がることが想定される。
- 中川・綾瀬川の浸水想定区域には、人口・商業・産業が集積し、交通網が発達する都市部となっており、また防災拠点となる市役所をはじめ消防署、警察署が多くあることから、甚大な人的被害や社会経済への影響、防災機能の低下が懸念される。
- 沿川に、高層ビルやマンションが多いことから高層階に移動する垂直移動を考慮するとともに、家屋だけでなく学校、病院、要介護者施設なども多いことから、住民等の早期の避難行動に資する情報提供も重要となっている。
- 中川・綾瀬川流域では、河川洪水前に発生する内水氾濫を考慮した対応も必要となることが想定される。

これらの課題に対して、発生しうる大規模水害に対し「逃げ遅れゼロ」や「社会経済被害の最小化」を目指すこととして、主に以下の取組を行うものとする。

■ハード対策：

洪水を河川内で安全に流す対策としての堤防整備（堤防天端舗装含む）の他、効率的に水防活動を行うための資機材を整備する。

■ソフト対策：

円滑かつ迅速な避難行動等に資するための、ハザードマップの周知・活用、多機関連携型タイムラインの検討、防災教育や防災知識の普及、より効果的な水防活動の実施及び水防体制の強化、排水訓練を実施する。

このような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とする。

3. 現状の取組状況

中川・綾瀬川流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、以下のとおりとなっている。

①情報伝達、避難計画等に関する事項

項目	現状○と課題●	
想定される浸水リスクの周知	○中川・綾瀬川における想定最大規模の降雨による洪水浸水想定区域図及び氾濫シミュレーションを江戸川河川事務所のホームページ等で公表している。 ○洪水浸水想定区域図に基づく洪水ハザードマップを作成し、各自治体のホームページ等で公表している。 ○宅地又は建物の取引に際して、宅地建物取引業者が説明する重要事項説明に水害ハザードマップが追加された。	
	●ハザードマップ等が十分に住民等に認識されていないことが課題である。	A
洪水時における河川水位等の情報提供等の内容及びタイミング	○河川水位の動向に応じて、住民避難等に資する「洪水予報」（国土交通省・気象庁共同発表）を自治体向けに通知している。 ○直轄管理区間に決壊、溢水等の重大災害が発生するおそれがある場合には、江戸川河川事務所長から関係自治体首長に対して情報伝達（ホットライン）を実施している。 また、メールでも試行的に情報伝達をしている。 ○江戸川河川事務所において、自治体毎に担当職員を配置し、水位情報や施設操作等に関する情報を早めに伝達（第二ホットライン）し、情報共有を図っている。【ホットラインの強化】	
	●発表・公表している防災情報の意味や、その情報による必要な対応が住民等に十分認知されていないことが課題である。	B
避難指示等の発令	○国土交通省と気象庁が共同で行う洪水予報の発表や水位情報を参考に、各自治体が避難指示等の発令を行っている。 ○各自治体は、避難指示判断マニュアルや避難指示等の発令に関する内容を地域防災計画等で定め、その内容に基づき発令を行っている。	
	●避難指示等の発令に際し、降雨や水位予測が難しい状況の中で、適切なタイミングでの発令基準に課題がある。	C
	●大規模水害における避難指示等の発令や、広域避難の実施の判断基準に課題がある。	D

※各項目の課題●のアルファベットは、後述の「6. 概ね5年で実施する取組」の内容と対応している。

①情報伝達、避難計画等に関する事項

項目	現状○と課題●	
避難場所・ 避難経路	○緊急避難場所・避難所を指定し、ハザードマップ等で周知している。 ○自治体によっては垂直避難するための「洪水緊急避難建物」等を指定するとともに、自治町会が民間マンション等を一時避難に活用できるようガイドラインを作成している。 ○鉄道各社では大型台風が接近する場合等においては計画運休を実施している。	
	●大規模水害の場合、避難場所や避難経路が浸水し、住民が適切に避難できない可能性がある。	E
	●大規模水害時には、避難場所の不足が課題である。	F
	●具体的な避難経路を設定していないため、確実な住民の避難に課題がある。	G
	●鉄道の計画運休によって、避難方法が制限される可能性がある。	新規
	●河川に架かる橋梁の流出によって、住民が適切に避難できない可能性がある。	新規
住民等への 情報伝達体制 や方法	○避難情報を防災行政無線、広報車、自治体の公式サイト、メール配信サービス、フェイスブック、ツイッター、緊急速報メール、Lアラート、自治体の公式ラジオ、報道機関等の協力により、伝達している。 ○雨量、河川水位、洪水予報、ライブカメラによる映像等を江戸川河川事務所ホームページや報道機関等を通じて伝達している。	
	●豪雨や暴風等に、防災行政無線や広報車の音声を聞き取れるようにすることが課題である。	H
	●高齢者等の災害時要配慮者や、複数の情報入手ツールを持たない住民も含め、確実な情報取得と各情報伝達ツールの利用促進を図る必要がある。	I
	●住民等が行動しやすい避難指示の伝達文の検討が必要となる。	J
避難誘導體制	○避難誘導は、自治体職員、警察官、消防団、自主防災組織等が連携し、実施している。 ○自治体によっては、要配慮者名簿を作成し、平常時から自主防災組織等関係機関に提供している。 ○自治体によっては、垂直避難の周知を行っている。	
	●水害時における関係機関の効率的な誘導體制の確保が課題である。	L
	●住民の避難意識の向上を図る必要がある。	M

※各項目の課題●のアルファベットは、後述の「6. 概ね5年で実施する取組」の内容と対応している。

②水防に関する事項

項目	現状○と課題●	
河川水位等に係る情報提供	○国土交通省が基準観測所の水位により水防警報を発表している。 ○直轄管理区間に決壊、溢水等の重大災害が発生する恐れがある場合には、江戸川河川事務所長から関係自治体首長に情報伝達（ホットライン）をしている。また、メールでも試行的に情報伝達をしている。 ○河川水位、洪水予報、ライブ映像等の情報等を WEB や報道機関を通じて伝達している。 ○出水時は、災害対策本部や水防本部等から水防団や消防団（水防団と兼任）への連絡体制を設定している。	
	●迅速かつ正確な河川水位等に係る情報提供が課題である。	N
河川の巡視区間	○出水期前に、河川管理者、自治体、水防団等で重要水防箇所の手回し巡視を実施している。また、出水時には、水防団等と河川管理者がそれぞれ河川巡視を実施している。	
	●限られた時間・人員での、広域な巡視の確実な実施に課題がある。	0
水防資機材の整備状況	○水防倉庫や消防倉庫等に、土のう袋やブルーシート、縄等の水防資機材を備蓄している。 ○側帯等に水防用土砂を備蓄している。 ○自治体によっては、可搬式の排水ポンプを保有している。	
	●大規模水害に対応した水防資機材の拡充が必要である。	Q
庁舎等重要施設の水害時における対応	○洪水浸水想定区域内にある庁舎等重要施設においては、代替施設の設定、浸水しない2階以上に対策本部の設置及び非常電源の設置等の対応をしている。	
	●大規模水害時には、災害拠点となる庁舎等が浸水し、機能が低下・停止しないようにすることが課題である。	R

※各項目の課題●のアルファベットは、後述の「6. 概ね5年で実施する取組」の内容と対応している。

③ 氾濫水の排水、施設運用等に関する事項

項目	現状○と課題●	
排水施設、排水資機材の操作・運用	○河川事務所において排水作業準備計画を作成し、協議会で共有している。 ○排水ポンプ車や照明車等の災害対策用機械は平常時から定期的な保守点検を行うとともに、機材を扱う職員等への教育体制も確保し、常時、災害発生に対応した出動体制を確保している。 ○国や県が管理する排水機場は、操作規則に基づき操作している。 ○自治体によっては、排水機場の稼働状況を自治体ホームページで公表している。	
	●大規模水害時における関係機関が連携した氾濫水の排水のための操作・運用体制に課題がある。	S
	●大規模水害への耐水化等が十分ではなく、排水施設が機能しなくなる懸念がある。	新規

※各項目の課題●のアルファベットは、後述の「6. 概ね5年で実施する取組」の内容と対応している。

④ 河川管理施設の整備に関する事項

項目	現状○と課題●	
堤防等河川管理施設の現状の整備状況及び今後の整備内容	○堤防断面が小さく流下能力が不足している区間や無堤区間について堤防整備を推進している。	
	●無堤区間や堤防の高さや幅が不足している区間については、水害の発生に対するリスクが高い。	T

※各項目の課題●のアルファベットは、後述の「6. 概ね5年で実施する取組」の内容と対応している。

4. 減災のための目標

円滑かつ迅速な避難や的確な水防活動の実施、及び円滑かつ迅速な氾濫水の排水等の対策を実施するため、各構成員が連携して令和7年度を目途に達成すべき減災目標は、以下のとおりとする。

【5年間で達成すべき目標】

中川・綾瀬川流域の大規模水害に対し、「逃げ遅れゼロ」、「社会経済被害の最小化」を目指す。

- ※ 大規模水害……想定し得る最大規模の降雨に伴う洪水氾濫による被害
- ※ 逃げ遅れ……立ち退き避難が必要なエリアからの避難が遅れ孤立した状態
- ※ 社会経済被害の最小化……社会経済被害を軽減し、早期に経済活動を再開できる状態

【目標達成に向けた取組】

「洪水を河川内で安全に流すハード対策」に加えて、「住民目線のソフト対策」として、下記の取組を実施する。

- (1) 逃げ遅れゼロに向けた迅速かつ的確な避難行動のための取組
- (2) 洪水氾濫による被害の軽減、避難時間の確保のための水防活動の取組
- (3) 一刻も早い生活再建及び社会経済活動の回復を可能とするための排水活動の取組

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、各構成員が取り組む主な内容は次のとおりである。（参考資料－1参照）

(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、以下のとおりである。

主な取組項目	課題の対応	目標時期	取組機関
(1)－1 洪水を河川内で安全に流す対策			
① 堤防等河川管理施設の整備 (洪水氾濫を未然に防ぐ対策)	T	R6年度	関東地整
② 多数の家屋や重要施設等の保全対策	T	R3年度	関東地整
(1)－2 避難行動、水防活動、排水活動に資する基盤等の整備			
① 防災行政無線の増設・デジタル化等の改良、防災ラジオの配布、メール配信サービスの導入等 必要性の高い取組の実施	H I	必要に応じて 実施	市区町
② 市区町村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)	R	必要に応じて 実施	市区町
③ 洪水予測や水位情報の提供の強化	N	必要に応じて 実施	関東地整
④ 河川防災ステーションの整備	P Q	引き続き 実施	関東地整
⑤ 応急的な待避場所の確保	E F	必要に応じて 実施	市区町
⑥ 渡河部の橋梁の流出防止対策の検討		必要に応じて 実施	市区町 鉄道事業者 都県 関東地整

(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。

(2) - 1 逃げ遅れゼロに向けた迅速かつ的確な避難行動のための取組

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組機関
(2) - 1 - 1 情報伝達、避難計画等に関する取組			
① 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)	H I	毎年 実施	関東地整
② 夜間、荒天時における避難指示等の発令基準 の作成及び避難誘導體制の検討	C D	引き続き 実施	市区町
③ 避難指示等発令の対象区域、判断基準等の 確認(水害対応タイムライン)	C D E L M	必要に応じて 実施	市区町
④ 想定最大規模の洪水を対象とした洪水浸水想 定区域図、氾濫シミュレーションの公表	A	完了	関東地整
⑤ 水害ハザードマップの改良、周知、活用	A	毎年 実施	市区町
⑥ (氾濫形態に応じた)隣接市区町における避難 場所の設定(広域避難体制の構築)等	E F	R7 年度	全構成機関
⑦ 要配慮者利用施設における避難計画の作成 地下施設、大規模工場への対応等を考慮した 避難計画の検討、施設管理者による計画案の作 成の支援	E G I L	R3年度	市区町
⑧ 洪水予測や河川水位の状況に関する解説	I N	完了	関東地整
⑨ 防災施設の機能に関する情報提供の充実	B I	引き続き 実施	関東地整
⑩ 避難計画作成の支援ツールの充実	I N	完了	関東地整
⑪ 市町村庁舎や災害拠点病院等の施設管理者へ の情報伝達の充実		毎年 実施	市区町
⑫ 他機関連携型タイムラインの検討		R7年度	全構成機関

⑬ 鉄道の計画運休に関する情報提供等		R3年度	全構成機関
(2) - 1 - 2 平時から住民等への周知・教育・訓練に関する取組			
① 防災教育の促進	A B K	毎年 実施	全構成機関
② 災害リスクの現地表示	A E G	引き続き 実施	市区町
③ 気象情報発信時の「危険度の色分け」や「警報級の現象」等の改善	B J	完了	気象庁
④ 要配慮者利用施設や地下施設、大規模工場等における避難訓練	E G I L	毎年 実施	市区町
⑤ 避難訓練への地域住民の参加促進	K	毎年 実施	市区町
⑥ 共助の仕組みの強化	A B K	毎年 実施	市区町
⑦ 地域防災力の向上のための人材育成	A B K	完了	市区町 関東地整
⑧ 適切な土地利用の促進		毎年 実施	市区町 都県 関東地整

(2) - 2 洪水氾濫による被害の軽減及び避難時間の確保のための水防活動等の取組

主な取組項目	課題の 対応	目標時期	取組機関
(2) - 2 - 1 水防活動の効率化及び水防体制の強化に関する取組			
① 水防訓練の充実	N	毎年 実施	市区町
② 重要水防箇所の見直し及び水防資機材の確認	N O	毎年 実施	全構成機関
③ 水防関係者間での連携、協力に関する検討	O	引き続き 実施	市区町 都県 気象庁 関東地整
④ 水防に関する広報の充実(水防団確保に係る取組)	O	毎年 実施	市区町

(2) - 3 一刻も早い生活再建及び社会経済活動の回復を可能とするための排水活動及び施設運用強化の取組

主な取組項目	課題の対応	目標時期	取組機関
(2) - 3 - 1 排水活動及び施設運用の強化に関する取組			
① 排水施設、排水資機材の運用方法の改善	S	完了	関東地整
② 排水設備の耐水化の強化	S	必要に応じて実施	市区町 都県 関東地整
③ 樋門・樋管等の施設の確実な運用体制の確保	S	引き続き実施	関東地整
④ 排水訓練の実施	S	毎年実施	市区町 都県 関東地整
(2) - 3 - 2 減災・防災に関する国の支援			
① 災害時及び災害復旧に対する支援	K	毎年実施	関東地整
② 災害情報の地方公共団体との共有体制強化	B	完了	都県 関東地整

6. フォローアップ

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、河川整備計画等に反映すること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、本協議会を毎年開催し、取組の進捗状況や水防に関わる技術開発の動向等を踏まえ、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、改善を図るなど、継続的なフォローアップを行うこととする。

7. その他

本資料は、本協議会規約第6条に基づき、中川・綾瀬川流域の減災に係る取組方針としてとりまとめたものである。