

第9回 由良川流域治水協議会

第12回 由良川減災対策協議会（第10回 由良川大規模内水対策部会）

第9回 京都府由良川圏域減災対策協議会 第9回 京都府二級圏域減災対策協議会

議事概要

開催日時：令和7年5月19日（月）14:00～15:00

開催場所：あやテラス ホール

【出席者（順不同）】

福知山市 大橋市長

舞鶴市 福田副市長（鴨田市長代理）

綾部市 岩本副市長（山崎市長代理）

宮津市 今井副市長（城崎市長代理）

京丹後市 中西副市長（中山市長代理）

南丹市 山内副市長（西村市長代理）

京丹波町 畠中町長

伊根町 上山副町長（吉本町長代理）

与謝野町 山添町長

丹波市 加賀山土木総務課長（林市長代理）

丹波篠山市 欠席

気象庁 京都地方気象台 築山次長（野村台長代理）

気象庁 神戸地方気象台 森永台長

農林水産省 近畿農政局 農村振興部 那須洪水調節機能強化対策官

林野庁 近畿中国森林管理局 京都大阪森林管理事務所 江島調整官（氏橋所長代理）

環境省 近畿地方環境事務所 米田地域適応推進専門官（鈴木環境対策課長代理）

大野ダム総合管理事務所 加納所長

南丹土木事務所 小松所長

中丹東土木事務所 木野河川砂防課長（細井所長代理）

中丹西土木事務所 柳原所長

丹後土木事務所 南郷所長

兵庫県 土木部 中田総合治水課長

国立研究開発法人 森林研究・整備機構 森林整備センター 近畿北陸整備局 安倍局長

関西電力株式会社 再生可能エネルギー事業本部 京都水力センター

松本所長代理（掛谷所長代理）

西日本旅客鉄道株式会社 近畿統括本部京滋支社 杉山副支社長（財支社長代理）

WILLER TRAINS 株式会社 増井安全監査室長（飯島代表取締役代理）

福知山河川国道事務所 大西所長

京都府 建設交通部 奥野理事（石井部長代理）

【マスコミ（順不同）】

朝日新聞社、毎日新聞社、京都新聞社、あやべ市民新聞社、エフエムあやべ、建設タイムズ

I 議事次第

1. 開会
2. 議事
 - (1) 各協議会からの議題および令和6年度活動報告
 - (2) 意見交換「流域治水」・「減災対策」・「内水対策」・「環境対策」等の取組
3. 閉会

(配布資料)

- ・次 第
- ・出席者名簿
- ・資料-1 第9回由良川流域治水協議会
- ・資料-2 第12回由良川減災対策協議会 第10回由良川大規模内水対策部会
- ・資料-3 第9回京都府由良川圏域減災対策協議会
第9回京都府二級圏域減災対策協議会

II 議事概要

【議事1】各協議会からの議題および令和6年度活動報告

由良川流域治水協議会の活動報告として資料-1を用いて、事務局（国土交通省）から説明があった。

由良川減災対策協議会および由良川大規模内水対策部会として、資料-2を用いて、事務局（国土交通省）から説明があった。

また、京都府由良川圏域減災対策協議会及び京都府二級圏域減災対策協議会での取組状況について、資料-3を用いて事務局（京都府）から説明があった。

由良川流域治水協議会の活動報告

○事務局（国土交通省）の報告：「流域治水プロジェクト2.0」について

令和3年3月に、流域全体で水害を軽減させる治水対策である、流域治水の取り組みを加速化・進化させるために策定した流域治水プロジェクトを令和5年8月に2.0に更新し、今後の気候変動の影響を盛り込み、令和6年5月の協議会ではグリーンインフラの追加等を行った。

今回は砂防事業の追加と個別避難計画作成の写真更新を行った。今後も適宜、計画の変更や事業の進捗に合わせて更新を行う予定である。

資料-1の9~38ページに、各機関の令和6年度の取り組みの個別事例を取りまとめており、こちらも今後の進捗に合わせて適宜更新していく。

「流域治水の自分事化」について

流域治水の自分事化は、水害リスクを自分事化し、流域治水に取り組む主体を増やすことを目的に、令和5年度に開始した取組であり、由良川流域の令和7年度の取組計画を取りまとめた。各取組を①知る機会を増やす、②自分事と捉えることを促す、③行動を誘発する、の3項目にカテゴリ分けしている。

資料一の40～56ページに取組のロードマップ、各機関の取組計画を取りまとめている。計画を実行していく中で、新しい取り組みの発案や内容の充実などが図られ、より良い計画に発展していくことを期待する。

由良川減災対策協議会の活動報告

○事務局（国土交通省）の報告：令和6年度における取組の代表事例

- ・福知山市の事例：個別避難計画を用いた要避難配慮者利用施設への避難訓練の実施

市内3地域において個別避難計画による要配慮者利用施設への避難訓練を実施した。市では、要支援者を避難所まで運ぶ「移送サポート」、避難所での生活をサポートする「生活支援センター」を有償ボランティアとして募集しており、各センター参加の下で避難訓練を実施した。訓練を通じて、避難方法を事前に共有したことにより、実際の災害時においても訓練参加者が避難された割合が大きくなつたことが確認された。

- ・宮津市の事例：「地区防災計画」作成の推進及び防災意識の向上

早期の避難行動を取ってもらえるよう、住民自らが災害避難計画を策定する「地区防災計画」作成を推進している。「地区防災計画」は、多くの自治体の方々に地域の災害リスクを認識してもらうことから、ハザードマップを活用したマップ型にして作成している。令和6年度では、「自らの命は自ら守る」という防災意識の向上を図るために、自身の行動計画である「マイ・タイムライン」の作成啓発パンフレットを作成し、全世帯へ配布し、「地区防災計画」の作成の推進を図っている。

由良川大規模内水対策部会の活動報告

○事務局（国土交通省）の報告：令和6年度における取組の代表事例

- ・舞鶴市の事例：内水被害の軽減

舞鶴市では、由良川の外水に対する緊急治水対策は輪中堤の整備等により一定完了したが、輪中堤内では内水による浸水被害が顕在化している。志高地区において、平成28年度から実施されている輪中堤内の水路改修が完了し、排水機能が強化されたことによりスムーズな内水排除につながり、内水被害軽減の進捗が図られた。

- ・綾部市の事例：水害等避難行動タイムライン作成周知活動の実施

綾部市では、過去の被災経験を踏まえ、「逃げ遅れゼロ」を目指した水害等避難行動タイムラインの作成支援に取り組んでいる。令和6年度は11自治会で作成し、市内計56自治会で避難行動タイムラインが作成された。また、下市自主防災会（物部地区）では、過去の被災を教訓に避難行動タイムラインが作成された結果、令和5年台風7号の実災害時においてもタイムラインに沿った迅速な避難行動がなされ、人的な被害を未然に防ぐことができた。

京都府由良川圏域減災対策協議会及び京都府二級圏域減災対策協議会の活動報告

○事務局（京都府）の報告：減災対策協議会の取り組み状況について

目標達成に向け、①災害リスク情報の整備及び伝達の取組、②効果的な水防活動、円滑な住民避難の取組、③住民の防災意識向上の取組の3本柱として取組を行っている。

1. 福知山市における防災の取組について

近年の気象状況等を踏まえた避難のあり方全般について検討した「福知山市避難のあり方検討会」について、検討内容やその後の具体的な取り組み状況について事例紹介や情報共有を行った。

2. 防災気象情報の改善について

「防災気象情報に関する検討会」の最終取りまとめを踏まえた新たな防災気象情報の最新情報について、気象台から福知山市へ説明を行った。

3. 防災・減災に係る取組みについて

水害等避難行動タイムラインの作成促進、大規模水害広域避難計画の策定、個別避難計画の作成促進等の情報の共有を行った。

4. 各種防災情報の強化・充実について

河川防災情報システムの改良および受信確認方法の変更、土砂災害警戒情報システムの改良、洪水浸水想定区域の指定について情報共有した。

5. 意見交換

避難情報発令の際に参考となる水位等予測情報の活用方法および課題についての意見交換を行った。

京都府由良川圏域減災対策協議会及び京都府二級圏域減災対策協議会の規約改正について

京都府由良川圏域減災対策協議会及び京都府二級圏域減災対策協議会の規約改正について提案を行い、広域避難部会を設けることについて、協議会の了承を得た。

○事務局（京都府）の報告：規約改正の趣旨

京都府では、一つの市町村で住民の避難を完結することが困難な大規模水害に備え、行政界を越えて避難する広域避難が必要と認識しており、府内の河川流域を 10 のブロックに分け、広域避難計画の規定を進めている。由良川下流域では、平成 16 年や平成 26 年の台風により広範囲で浸水被害が発生していることから、由良川下流圏域の広域避難計画を先行して進め、下記のとおり計画案を取りまとめた。

計画案について、関係市町で合意を頂くための手続きを進めるため、また計画策定後においてはより実効性を高める取組を推進するため、本協議会に広域避難部会を設ける規約の改正を行いたい。

1. 大規模水害時の広域避難者数と受け入れ先

由良川下流域において想定最大規模降雨時には、福知山市では約 9900 人の市民が広域避難者となると推計され、それらを流域の 4 市町で受け入れてもらう計画。各市町が選定した指定避難所や指定緊急避難場所等を想定受入先としている。

規約改正後は、新たに設けた部会の枠組を活用し、早期に関係市町と意見調整した上で、策定手続きを進めたい。

2. 広域避難体制移行のタイムライン

広域避難の開始のタイミング等について、福知山河川国道事務所が行っている長期水位予測を参考に、本協議会の広域避難部会において対応を判断する。

【議事2】意見交換（「流域治水」・「減災対策」・「内水対策」・「環境対策」等の取組について）

各市町で「流域治水」・「減災対策」・「内水対策」・「環境対策」等の取組内容について、意見交換を行った。

○福知山市の意見

福知山市では、これまで国土交通省や京都府と連携し、福知山市街地における総合的な治水対策、あるいは大江町河守～公庄地区におけるポンプ場の整備など、内水対策を進めてきた。一方で、引き続き内水問題を抱えた地域がある中、昨年度に新たな内水対策候補地の検討を行った。由良川沿川において内水の浸水メカニズムの解析による調査を実施した結果、由良川右岸において住家の床上浸水被害が発生する恐れがあることから、内水被害軽減対策の実施に向けた検討を進めている。

これまで、国土交通省には、由良川緊急治水対策等の治水対策を行っていただき、外水による被害の解消が図られるとともに、内水に係る被害軽減にも尽力いただいたが、京都府・福知山市管理河川等もあり、平成29年台風21号相当の降雨に対して、南三、千原、尾藤口、安井の各地域において床上浸水被害が発生するという解析結果となった。そこで、これらの地区における内水による床上浸水被害を軽減するため、大江町河守で設置したような常設ポンプ設置や床上浸水が想定される家屋に対して宅地かさ上げ実施等、どのような対策が必要か検討を行っている。また、必要に応じて既存の排水ポンプ車の配備についても検討していく。

○舞鶴市の意見

舞鶴市では、各種上位計画に基づき、ハード/ソフト対策を一体的・計画的に進めてきた。

令和6年度は由良川下流部の志高地区の輪中堤の排水路整備が完了したとともに、独自の防災アプリを運用しており、それも少しずつ広がりを見せているため、市民の防災リテラシーも、徐々にではあるが向上しつつあるのではないかと考えている。

令和7年度は、新たな取組方針案や国土強靭化実施中期計画の策定が予定されているため、気候変動に対応した流域治水対策等の推進が中心課題になると思っている。本市の実情を踏まえ、関係機関と連携しながら、新たな取り組みを実施したいと考えている。

由良川下流水域の大規模水害に関する広域避難計画についての提案に賛同し、当市としても受け入れを進めたい。

○綾部市の意見

国土交通省・京都府と一体となり、並松地区の築堤など治水関連事業の推進や、由良川支川の減災対策に係る予算を確保することができた。

令和8年度から、国土強靭化実施中期計画について20兆円強の事業規模が確保されるという情報が入っているため、由良川流域の予算確保について関係市町、また国・京都府と連携して参りたい。

綾部市では、「逃げ遅れゼロ」を目指して水害等避難行動タイムラインの作成に積極的に取り組んでいる。国土交通省の水害等避難行動タイムライン講習会について、令和6年度には福知山河川国道事務所様のご協力により綾部市内でワークショップを開催いただいたが、

令和7年度についても相談を受けている自治会があるため、引き続き綾部市内で開催していただきたい。

○宮津市の意見

宮津市では、令和4年度から国土交通省に工事を着手していただいている輪中堤の整備と整合を図りながら、国道から下流域の2カ所の内水対策について進捗を図っており、令和6年度は詳細設計を行い、令和7年度は用地取得を、令和8年度から工事着手を予定している。

また、今回、輪中堤を整備いただく由良地区は、由良川の最下流に位置しており、由良川の水位が上昇すると浸水・内水被害が発生するエリアだが、この地域は近年まで甚大な被害を受けることがなかったため、地域住民の危機意識が低いことが課題だった。そうした中で、少しでも多くの住民に地域の災害リスクを認識してもらえるように全自治会にハザードマップに基づいた「地区防災計画」の作成を推進している。併せて、令和6年度は由良地区において合同の防災訓練を行った。市としても「マイ・タイムライン」を作成してもらえるようにパンフレットを作成するなど、地域の防災意識の向上に取り組んでいる。

○京丹後市の意見

京丹後市は、平成29、30年と連続して大きな災害があったが、その後、あまり大きな災害はないため、「避難情報の空振り」が繰り返されることによる住民の慣れや麻痺といった、防災意識の低下を恐れている。先日にも気象情報等を判断して避難指示などを発令したが、避難所を開いても避難者はほぼいない。災害対応において、そのようなことは絶対に避けなければならないことであり、そのためには避難指示等の防災情報が住民にとって納得できるものであるかどうかが非常に重要だと思っている。

防災情報は国のガイドラインを参考に独自の発令基準に基づいて判断しており、具体的な基準として、気象情報、京都府の土砂災害警報、河川水位の情報に現地の状況を補完的に加えて判断して発令しているが、結果としてさほど雨が強くない中でも避難指示を出さざるを得ない状況もあり、避難情報に対する信頼性を損ねるということをたびたび経験した。やはり避難情報に対して、なぜこの段階で避難情報を出すのか、どういった根拠があるのかといったことを明示できる判断基準、それに基づく情報の発信が今後何より重要なのはないかと考えている。

空振りはどうしても避けられないが、情報が信頼性を保つために、空振りとなった場合の原因の説明、あるいは空振りを前提とした避難指示の運用方法を今後研究していくかなければならないと思っている。しかし、われわれのような地方自治体にはそういった知見がないため、国をはじめ京都府、関係機関の皆さんには、この空振りに焦点を当てたご教示をいただきたい。

○南丹市の意見

南丹市は最上流域にあり、大野ダムの上流になる。今まで大規模な水害はなかったが、具体的なデータやエビデンスはないが、山の保水能力が十分に機能していない、また耕作放棄地等もあり、農地の貯水能力がだんだん弱ってきてているのではないかと感じている。

令和6年11月2日、南丹市において3時間で85ミリの降雨があった。これまで土砂崩れや浸水がない所で被害が起こってきており、先ほど言ったことがその原因になっているのではないかと思っている。今後、南丹市としても、由良川の最上流域でそれぞれの谷から入る小さな河川についても十分に注意していかなければならないと思っており、必要な対策については、いろいろご教示いただきながら進めたい。

また、南丹市は淀川水系の最上流域でもあり、そちらでは、試験的に浸水センサーを設置している。これを美山地域の最上流域に付け、土砂災害や浸水などをセンサーでいち早く住民に知らせることができる方法も考えていきたい。

更に、地域のレジリエンスにつながっていく話だとは思うが、南丹市としても、大野ダムに流入していく水が少しでも平準化、均等化されて、一気に流れ込むことがないように進めていきたいと思っており、それが大規模な水害の防止の一助になれば良いと思っている。

○京丹波町の意見

京丹波町は、高齢化率が高い状況にあり、避難に要する時間が長くなることが見込まれることから、「警戒レベル3」高齢者等避難を早期の段階で発表し、早めに避難を呼びかけるように心がけている。避難所に関しては、最も身近な公共施設である集落の公民館などを一次避難所に指定している。警戒レベル3発表時には、集落の役員を中心に開設から運営まで対応する体制を構築することで、距離的にも時間的にも避難者の負担軽減につながるように努めている。

高屋川は府管理河川であり、川幅が狭く蛇行していることから、豪雨のたびに氾濫・浸水を繰り返している地域がある。出水期を迎えるこの時期、地域の皆さんは大変不安な思いをされている。令和4年7月に集中豪雨があり、見る間に出水して甚大な被害が出た。京都府でもかなり積極的に対応を検討いただいており、令和7年4月25日に第35回由良川水系・二級水系河川整備計画検討委員会を開催していただき、感謝しているが、やはり一刻も早く整備をお願いしたい。

近年、気象予測の精度が向上し、台風などは事前対策が講じやすい状況となったが、線状降水帯や前線の影響による局地的に猛烈な豪雨に関しては、河川への流入量が短時間に一気に増加し、急速に水かさが増えるために、直轄管理区間、上流部や地方管理河川では氾濫が多く発して、避難情報を発表するタイミングが非常に難しい状況にある。また、市町をまたぐ広域的な河川の氾濫となると、ダムの放流量が大きく起因し、上流域・下流域によって時間差で河川が増水するために避難判断が異なる状況にあると思っている。

京丹波町ではスマートフォンなどの携帯型端末を活用した「京丹波あんしんアプリ」を主体的に運用し、登録者に一斉配信することにより、早急な避難情報の伝達を行っている。避難呼びかけに加え、配信履歴を見ることで時間と場所を選ばず行政が発信した情報が確認できる。しかし、町民に100%情報伝達することは、極めて難しい。そういうことから、ダムの貯水状況や放流予測の情報、特に放流の際は本協議会を中心に、国、府、流域市町、そして関係機関が連携を密にし、できる限りの事前対策を講じることが、何よりも大切だと思う。早めの情報提供、情報共有、そして流域の住民の皆さま方への適切な情報伝達に向けて一層ご協力いただきたい。

○伊根町の意見

伊根町では、令和に入ってからは幸いなことに小規模な農地災害があった程度で大きな災害はなかった。災害がない一方で、実際には被災の状況を見ていない、また災害対応や被災者・避難者の対応をしたことがない職員が増えてきている。災害はないに越したことはないが、いつ来るか分からぬ災害、また必ず起こる災害に対応できるよう、職員の育成やソフト部分の対策も合わせて行っていかなければならぬと、本協議会を機にあらためて感じた。

令和6年度、二級河川の筒川流域で暮らす住民の避難所としての役割も有する、筒川地区コミュニティセンターを建設している。また、災害発生時に避難所や防災拠点施設として使用する伊根町役場庁舎に非常用発電機を新たに設置し、避難所への電力供給、防災業務および通常業務を実施することができる環境を整備した。令和6年度から伊根町地域防災計画の全面的な改定作業を進めており、近年、激甚化・頻発化している災害に対してしっかりと対応できるよう、減災対策に取り組んでいく。

○与謝野町の意見

与謝野町は、大江山連峰、そして二級河川の野田川、また天橋立の内海の阿蘇海、山と川と海が一体となった自然環境を有しており、その一体的な流域治水を行っていかなければならないという状況にある。そのような中、京都府の協力のもと、ハード・ソフト各種減災対策を取りまとめた「野田川水系流域プロジェクト」を推進しており、一つ目は準用河川奥山川の調節池の整備事業、二つ目は3D都市モデルを活用した災害リスクの可視化事業に取り組んでいる。

まず、第一の準用河川奥山川から流れる三河内地域は、昭和の時代からたびたび水害に見舞われている。被害軽減に向けてバイパス水路の整備などを実施してきたが、平成29年の台風18号、平成30年の7月豪雨と、2年連続で最大66戸、約12ヘクタールにわたる床上・床下浸水の被害が発生した。このような被害を受け、流域の再調査を実施し、流域治水、減災対策、内水対策を合わせた事業を模索してきた中で、雨水貯留施設が効果を見込めるのではないかということから、令和6年度から上流域において洪水を一時的に貯留する施設整備事業に着手した。

二つ目の3D都市モデルを活用した災害リスクの可視化事業は、前段に説明した雨水貯留施設の事業効果を検証するため、二級河川野田川流域の約5平方キロメートルにおいて3D都市モデルを整備し、アニメーションで浸水状況の再現を図り、流域全体でリスク低減量を可視化し、関係者間で防災・減災効果の情報共有を図ることを目的として、令和7年度に実施予定。これは避難経路や田んぼダムの候補地選定など、広く活用できると考えている。合わせて、住民説明会などで活用しながら事業説明をすることによって有効性を体感いただき、流域治水全体を自分事化して捉え、水害対策の目的や効果を理解していただくきっかけになるものと考えている。

こうした事業を推進しながら、流域治水を進めていきたい。

○丹波市の意見

丹波市では、平成26年8月の豪雨災害での被災体験を風化させず、大災害に備える取り組みを推進している。特に、災害対応を共助・公助に頼るのではなく、まずは自助意識をしっかりと持ち、行動いただくことが重要だと考えており、広報や防災教育に力を入れた取組が特色である。

「流域治水の広報」について、毎年、出水期を迎える頃に広報で特集記事を組み、自助意識の啓発に取り組んでいる。次に、「リスク情報等の提供」について、防災マップを令和3年に更新し、自身の居住地周辺・勤務地等が浸水想定区域や土砂災害警戒区域に該当しているか、自主防災組織の訓練や研修を通じて理解、確認していただいている。また、防災行政無線の個別受信機を希望する全世帯に無料貸与しており、平成26年8月の豪雨災害でも避難勧告等の重要な情報を市民に的確に伝えることができた。平成26年8月16日から17日にかけて発生した豪雨災害の経験と教訓を風化させないため、「丹波市『心つなぐ』防災の日」を定める条例を制定し、8月16日近辺の日程で小学生を対象とした「親子でつくるマイ避難計画ワークショップ」を丹波市防災会と共に実施している。

防災教育推進のための小中学校を中心とした出前講座や防災訓練を行い、令和5年度は兵庫県と合同防災訓練を実施した。また、「水防活動の推進」として自主防災組織育成事業を展開し、水防資機材の購入補助を行っている。特に最近では、土のう袋や土のう用の砂を購入する自主防災組織も増えてきている。今後も引き続き自助・共助の取り組みを強化し、これから出水期に備えていきたいと考えている。

河川管理者からの意見

○京都府の意見

さまざまご意見をお聞かせいただき、事業推進の話以外にも、地元の地域防災力を高める取組が、次の出水期に向けては非常に大事だと思っている。そのようなところは、まねができるところはまねをしていただきたい。事業の話は、また本年度、来年度と予算確保に努め、皆さんの不安箇所を解消していくために、ハード対策になると少し時間がかかるってしまうのは申し訳ないところだが、少しずつ、まずは治水の安全度を上げていく取組も並行して進めていきたいと思っている。

○福知山河川国道事務所の意見

由良川では、緊急的な治水対策はほぼ完成し、残りは最下流の宮津市の輪中堤や、綾部市の並松地区の築堤、また福知山市の岩沢堤の整備であり、これらの事業については引き続きしっかりと進めていきたい。

堤防ができると内水が捌けない状態となるため、河川整備が進んできた現時点において、内水対策が今後の課題だと思っている。ソフトとハードで連携し、既存の大規模内水対策部会も引き続き活用しながら、関係機関と連携して様々な内水対策を検討していきたいと思っている。

協議会全体を通してのご意見

○福知山市の意見

ハード対策、ソフト対策それぞれ必要だが、予算がなければできないことが非常に大きな問題。今年の4月に国土強靭化実施中期計画の素案が発表され、いよいよ来月、この実施計画が策定される予定と伺っている。先ほど内水対策の話を申し上げたが、しっかり外水対策もやってもらうことによって、内水にも軽減の効果をもたらすということなので、20兆円強では足りないのではないかという思いを持っている。そのことは、国土交通省や京都府に申し上げるだけではなくて、われわれ自治体として関係機関へ地域の実情を伝えて予算を確保してもらうようにお願いしていきたいと思っているので、ぜひその点もご理解いただきたい。

○京丹波町の意見

京丹波町は由良川の上流域にある。国直轄部分の下流域については、相当予算も付いて積極的に輪中堤といったものが整備され、整備率が高くなっている。これは素晴らしいことだと一定評価するが、私たちのところは府管理河川ということで、まだ厳しい状況にある。先だって、4月25日に二級水系河川整備計画検討委員会があったが、整備に20~30年かかるということである。これでは住民の不安が払拭されない部分がある。由良川本川の下流域に比べると、整備が進んでいない。由良川そのものは大正期からずっと河川改修を長年やっており、本当に時間がかかっている。われわれのところも積極的な整備を、お願いしたい。

以上