【国土交通大臣賞】 第25回 日本水大賞

# 水害からの確実な避難を目指して

## ～3つの地域が手をとりあって 誰もが主役の流域治水の取り組み～

久我・久我の杜・羽束師地域まちづくり協議会　防災部会　（京都府）

### 1. はじめに

(1) 桂川の概要

淀川の支川である桂川は、その源を丹波高原佐々里峠に発し、亀岡盆地、保津峡を抜け、嵐山にて京都盆地へ流れ込み、京都府・大阪府境付近で宇治川、木津川と共に淀川へと合流する流域面積1,100km$^2$、幹川流路延長114kmの一級河川です。

京都盆地に入るまでは山地の迫る区間が多く、嵐山から下流では市街地が広がります。

上流部では、オオサンショウウオ、中流部では国の天然記念物に指定されているアユモドキの生息が確認されています。嵐山より下流の河道内には複数の井堰が存在し、流水域と湛水域が連続する環境になっています。

淀川水系の中でも治水安全度が低いため、河道掘削、井堰の撤去、引堤等が計画的に進められています。

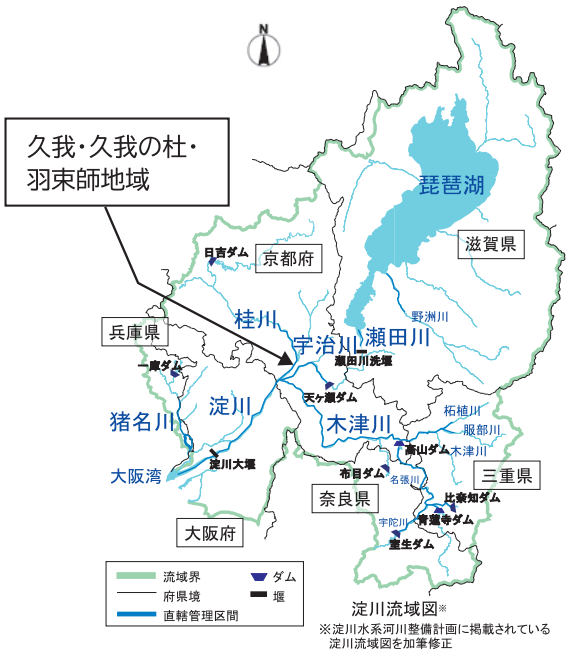



図　位置図

(2) 久我・久我の杜・羽束師地域の概要

久我・久我の杜・羽束師地域は京都市の南西部伏見区にあって、桂川の右岸部に位置し、広大な農地と美しい自然景観が残る面積約490haのまちです。

近年、小規模住宅開発が進み、京都市内でも有数の人口増加地域となっています。

子どもや子育て世代を中心とした人口増加により、若くて活力ある地域となっている一方、急激な住宅開発による人口増加とともに、道路、交通、防災、防犯などの地域課題が顕在化してきていました。

これらの課題解決のため、平成19年2月に「久我・久我の杜・羽束師地域まちづくり協議会」が設立され、住民が主体となった積極的なまちづくりの取り組みを進めている地域です。

(3) 久我・久我の杜・羽束師地域まちづくり協議会 防災部会の設立

江戸時代には、桂川右岸一帯は低湿地帯で水はけが悪く、度重なる氾濫をうけて、良田は不毛の土地となったといいます。このため、文化8年（1811）に治水工事が始められ、約10kmの水路（西羽束師川）が完成したと伝えられています。

この地域は、桂川の恩恵を受けた農業地であり、水害を度々体験した地域でもあります。しかしながら、近年の宅地開発と人口増加によって、水害の歴史を知らない住民が増加しています。田畑は減少し、自然の洪水調整機能が低下してきました。昔ながらのつながりである自治会組織への加入率も低下、本来の強みであった「防災・防犯面の安心安全」の再構築が求められています。

このような歴史、背景をふまえ、平成24年には、「水災対策」を重点に「個々の水防への意識を喚起し、自助・共助の防災活動に取り組むこと」、「水害を防ぐ安心安全のまちづくり」を活動の目的として、まちづくり協議会の活動組織の一つとして防災部会を立ち上げました。

## 2. 平成25年18号台風による被害

平成25年9月に発生した台風第18号台風の接近・通過に伴って、15日から16日未明にかけて長時間にわたる激しい降雨が継続し、記録的な豪雨となりました。気象庁では、京都府、滋賀県及び福井県に運用開始後初めて大雨特別警報を発表しました。

桂川の羽束師水位観測所では、観測史上最高水位を記録し、計画高水位※を約10時間もの間、超過しました。

京都市伏見区久我橋付近では、9月16日の7時過ぎに堤防から水が溢れ始め、9時30分頃には400mにわたって水が溢れ、浸水面積20haの被害が生じました。

写真　桂川の状況（淀川河川事務所HP）

写真　浸水時の状況（河村司郎氏提供）

地域の用水路もあふれ、地域の各所で浸水が発生しました。避難場所である小学校までの避難路や校門付近が冠水して避難困難となった他、避難しない住民の存在等の防災上の課題も顕在化しました。

※計画高水位：河川整備の目標としている水位であり、この水位以下の水を安全に流すこととしている。

## 3. 被災後の防災部会の取り組み（地域の課題）

防災部会では、被災後に以下を重要課題としてとらえ、取り組みを進めることとしました。

①世帯人員・要配慮者の把握

②水災害時の避難場所の検討・確保と周知

③避難所運営マニュアル、防災行動マニュアルの作成

特に②について、安全な避難経路の確保と住民への周知（マイ防災マップ）や、個々の世帯・個人が自らの命を自らで守る避難行動をとる計画（マイ・タイムライン）を立案・実行できるようにすることに重点を置きました。

## 4. 淀川管内河川レンジャーとの関わり

淀川管内河川レンジャー（以下、河川レンジャーという）は、住民と行政が一緒になって川を守り育てていくために誕生しました。防災、環境、河川利用などの分野において、コロナ禍以前には年間約200回、参加者数約2万人、令和5年現在はその約8割程度といった活動が継続して行われています。

図　淀川管内河川レンジャー関係図

そのうち桂川流域で活動する河川レンジャーは、桂川の課題を地域の川への関心の低さであると考え、平成19年から川をともに歩き、意見交換を行う「リバーウォーク」を複数回開催していました。

ごみの不法投棄も目立っていたことから、「きれいな川はみんなの願い」として、平成20年より桂川流域クリーン大作戦が開催されています。

このような取り組みへの自治会メンバーの参加、協力を通じて、地域と河川レンジャーとのつながりが深まっていきました。

やがて河川レンジャーは防災部会の会合にも参加するようになり、この地域が抱える課題を自分たちの課題としてとらえるようになっていきました。

桂川流域クリーン大作戦

写真　危険箇所確認

## 5. マイ防災マップの作成

地域では、被災経験から安全な避難経路を求める声が日に日に高まっていました。

平成28年、防災部会では、まず現状を共有するため、地域の防災を考える学習会を開催しました。河川レンジャーがコーディネートして、京都市・淀川河川事務所の職員を講師として招き、桂川や西羽束師川の現状や今後の整備計画等を学びました。以降の取り組みは、防災部会が主催し、河川レンジャーが協力する形で実施していくことになりました。

写真　防災学習会

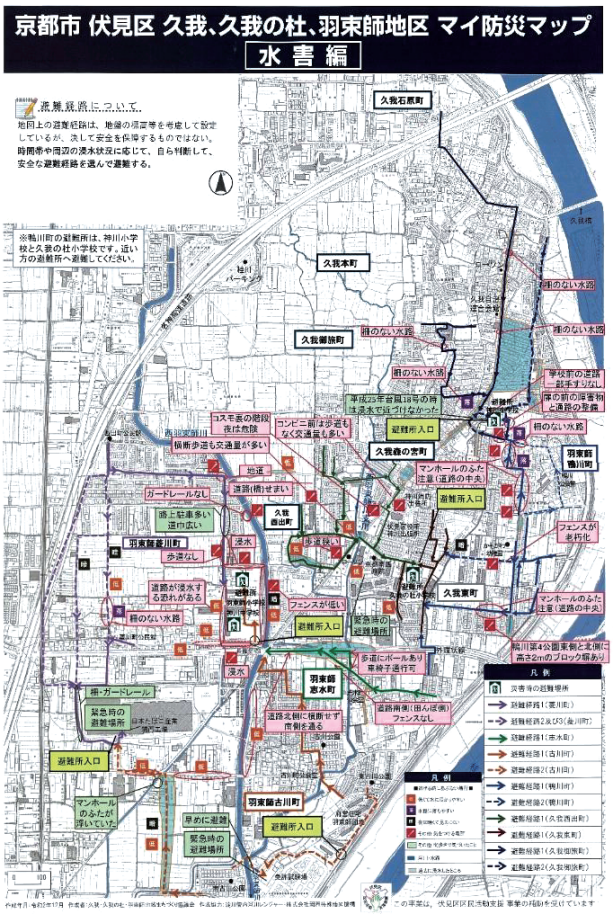
続いて、防災部会と河川レンジャー、淀川河川事務所職員が一緒に羽束師地区のまち歩きを行い、水害時の避難経路の検討を行いました。

地域住民の浸水体験を活かして、危険だったこと、困った所など、当時の状況を記録したほか、マンホールの位置や道路沿いの柵のない水路等を確認し、浸水や停電を想定した避難路の選定を行いました。

防災部会メンバーと河川レンジャーは何度も避難経路を歩き、誰もが安全に移動できるか確認を行いました。こうして集めた意見や情報を集約し、「羽束師地区マイ防災マップ」としてまとめ、自治会加入全戸に配布しました。出水期前にはマップを使った避難訓練を実施しました。

令和元年には、危険箇所や避難所情報を全体で共有するため、久我、久我の杜地区も参画してまち歩きを実施し、3地域全体のマイ防災マップを作成し、自治会加入全戸に配布を行いました。

これらのマップづくりには、伏見区区民活動支援事業の補助金を活用しました。




久我、久我の杜、羽束師地区マイ防災マップ

## 6. マイ防災マップ作成の波及効果

「まるごとまちごとハザードマップ」は、自らが生活する地域の水害の危険性を実感できるよう、居住地域をまるごとハザードマップと見立て、生活空間である“まちなか”に水防災にかかわる各種情報を標示する取り組みのことです。日常時から水防災への意識を高めるとともに浸水深・避難所等の知識の普及・浸透等を図り、発災時には命を守るための住民の主体的な避難行動を促し、被害を最小限にとどめることを目指しています。

防災部会では、この「まるごとまちごとハザードマップ」を自分たちの地域に設置し、自治会に加入していない住民の皆さんにも地域の危険性を広く伝えたいと願っていました。作成したマイ防災マップを携え、行政の方々と話し合いを続け、ついには令和2年度の設置に至りました。

写真　まるごとまちごとハザードマップ

また、避難経路の整備や、小学校に避難するための入口を新設するなど、京都市や学校と連携した実効性のある取り組みも並行して行いました。

## 7. マイ・タイムライン学習

「マイ・タイムライン」とは、台風などの進行型の災害に対し河川の水位が上昇する時に、自分自身や家族がとる防災行動を時系列にまとめるものです。日本では、鬼怒川の氾濫を契機に、有効な取り組みとして広く知られるようになっていました。

避難経路は理解できたが、いつ逃げればいいのかわからない、避難のタイミングの判断が難しいという住民の意見を受け、防災部会と河川レンジャーでは新たな取り組みとしてこの「マイ・タイムライン」に着手することとしました。

令和3年、防災部会を対象にマイ・タイムラインの勉強会を実施しました。内容の学習とともに、マイ・タイムラインを地域に周知させる方法として、自治会に加えて学校・施設の活用を検討しました。小学校で学習の機会を設ければ、家族で避難に関して話し合う機会を作ることが出来、また、発災時には児童がトリガーとなって避難行動を誘導することが出来ると考えました。

令和4年には、自治会役員を対象にマイ・タイムライン勉強会を実施し、作成の流れなどを把握しました。続いて、河川レンジャーが講師、防災部会メンバーが講師補助となって、3地域の3つの小学校（久我の杜、羽束師、神川）で出前授業を行いました。防災部会のメ

図　逃げ遅れゼロを目指す　避難行動計画（マイ・タイムライン）作成

ンバーは講師補助とあわせて地域の水害の歴史を語るパートを担当するなど、会を重ねるごとに内容をブラッシュアップさせ、講座の被災の記憶伝承の機会として活用しています。

## 8. その他の取り組み

その他防災部会では、定例活動として行政、消防、住民代表、地域の福祉施設職員、河川レンジャーで構成された月1回の防災部会を開催し、水害、地震、火災等の取組テーマを設定し、地域住民を守る防災体制の構築を進めています。

年1回、住民全員を対象に防災訓練を実施して、被災経験の風化を防ぎ、災害発生時の対応を確認しています。また、マンネリ化を防ぐこと、住民の参加を促すことの目的から、年度ごとに応急処置や段ボールベッドの組み立て、防災機材の取り扱い訓練や浸水地歩行・水没ドア体験など実際の水害を想定して、実践的な訓練を行っています。

多くの住民の方に体験してもらえるよう、小学校と連携して小学生の防災授業と自治会の防災訓練を同じ日に時間を変えて行う他、3地域合同で行うなど役員の負担も軽減しながら実施しています。

## 9. まとめ

私たちの地域では、被災体験も地域財産のひとつととらえ、古くから居住する住民と新たに転入してきた住民をつなぐ絆として取り組みを継続してきました。

表　防災部会主な取り組み

| 取り組み | 主な対象 | 目的 |
|---|---|---|
| マイ防災マップ作成 | 自治会加入世帯 | ・避難経路の確認と周知 |
| まるごとまちごとハザードマップ | 地域住民 | ・災害リスクの周知 |
| 防災訓練 | 地域住民 | ・被災経験の風化を防ぐ<br>・災害発生時の対応学習 |
| マイ・タイムライン作成授業 | 小学校５年生（及び保護者） | ・避難の重要性の啓発 |

協力してくれた河川レンジャーの皆さんによって、取り組みは淀川流域全体にまで拡がり、その成果がまた私たちのもとにフィードバックされ、よりよい取り組みへと発展していっています。

平成22年度から実施されている桂川の河道掘削工事も、平成25年の台風被害を受け、緊急治水対策としてさらにスピードを上げて進行しています。

久我・久我の杜・羽束師地域まちづくり協議会 防災部会は、これからも国・自治体・河川レンジャーと手を携えて、みんなが主役となって地域の安全に取り組んでいきたいと考えています。

久我・久我の杜・羽束師地域まちづくり協議会 防災部会　小嶋　健作
淀川管内河川レンジャー　南良　靖雄

図　被災経験の風化を防ぎ、水害時の対応を学ぶ避難訓練の実施