

3 . 河川行政の新たな展開

(1) 総合的な豪雨災害対策の推進

今年度は、梅雨期の集中豪雨や度重なる台風の上陸により、全国各地で水害、土砂災害及び高潮災害により大きな被害が発生した。

気候変動の影響等により、近年集中豪雨が多発する傾向にある。また、少子高齢化が進展し高齢者世帯が増加するとともに、旧来の地域コミュニティの衰退が見られるなど、災害時の共助の体制は脆弱になってきている。

このような自然的社会的状況の変化を踏まえ、自助・共助・公助の役割分担も考慮し、災害に対して安全な社会の形成を図るため、従前からの水害、土砂災害、高潮災害についての対策を緊急に総点検し、抜本的な見直し・強化を図っていく必要がある。

今年度の災害の特徴と新たな課題

(1) 自然的状況

局所的な集中豪雨が多発

- ・流域が比較的小さい中小河川での洪水や土砂災害の増大
- ・洪水予測等があまり行われていなかった中小流域での情報提供の充実をはじめ迅速な警戒避難体制が必要

これまでの記録を超える降雨量、高潮の波高・波力などが各地で発生

- ・自然の外力は施設能力を超える可能性が常にあることをふまえた備えが必要
破堤が多数発生。多くの人命、財産を失うだけでなく、後片づけなど事後対応も大変
- ・破堤のように災害現象が急激に拡大することがないように対策が必要
- ・災害現象の急激な変化を念頭においた避難警戒体制が必要

(2) 社会的状況

高齢者や保育園児などの災害弱者の被災が特徴的

- ・少子高齢化に対応した警戒避難体制の確立が必要

旧来型の地域コミュニティの衰退、水防団員の減少と高齢化など地域の共助体制が弱体化

- ・近年の社会的状況を踏まえた共助体制の再構築が必要

避難勧告の発令や伝達の遅れや、伝達されても避難しない人が多数

- ・住民や自治体等の災害経験が減少し、危機意識も低下している中でも、災害時に的確な認識や行動がなされるような仕組みが必要

地下鉄、地下街など地下空間利用が増加している中での地下空間が多数浸水

- ・都市の地下空間の浸水に対する防御と的確な避難誘導體制の構築が必要

今後の対策の基本的方向

ソフト対策とハード整備が一体となった減災体制の確立

治水安全度の早期向上のための多様な整備手法の導入、既存施設の有効活用、管理の高度化

豪雨災害対策緊急アクションプラン（平成16年12月10日策定）

実施する施策	期間・数値目標等
1. 送り手情報から受け手情報への転換を通じた災害情報の提供の充実	
(1) 中小河川等における洪水予測等の高精度化	
局所的降雨予測データを活用した中小河川の短時間での洪水予測情報の提供	平成16年度中にガイドラインを作成し、平成17年度以降5年間で、一級水系の主要な中小河川約900河川についてシステムを整備。主要な二級水系の約1000河川については準備の整った河川から順次実施。
海岸地形等を考慮した海岸域ごとの高潮予測情報の提供	平成17年度は予測モデルを構築し、平成18年度から東京湾など4箇所を試行。
局所的降雨予測データの活用による従来より早い「土砂災害警戒情報」の提供	平成16年度に市町村への提供を試行。平成17年度以降3年間で、市町村、報道機関等への提供を全国で実施。
中小河川での水位計テレメータの整備による情報空白域の解消	平成17年度以降5年間で、約500地点について水位計テレメータを整備し、背後に人口・資産を抱える全ての河川でのリアルタイムの水位情報の把握を可能にする。
海域の各機関の潮位・波高データの標準化・共有化などによる迅速な情報の把握	平成17年度以降5年間で、瀬戸内海、東京湾、伊勢湾、大阪湾、有明海の高潮のおそれのある主要な5地区について、各機関の潮位・波高データについてデータ形式を標準化し、共有化するシステムを整備。
(2) 受け手の判断・行動に役立つ河川等情報の提供	
氾濫域での浸水状況の情報提供	平成16年度にマニュアルを作成。平成17年度以降3年間で、すべての一級水系の一部の区間で試行。中小河川については、情報の把握・提供手法について検討後、具体化。
大河川の破堤後の氾濫による浸水区域や水深等について予報の実施	洪水予報の一部とすることについて、次期通常国会に向けて水防法改正を検討。
住民からの土砂災害の前兆情報を収集し、行政からの避難情報等を伝達する双方向システムの全国展開	平成17年度以降3年間で、過去10年間に大規模な災害を受けた約400市町村で実施。
(3) 受け手に情報が確実に伝わるための体制整備	
浸水想定区域内の住民に対して警戒水位、危険水位の到達情報の確実な伝達と警戒水位以上の水位情報の公表	次期通常国会に向けて水防法改正を検討

実施する施策	期間・数値目標等
市町村が避難勧告等の情報を発令するに際して、河川管理者等が保有するダム放流警報用スピーカー、電光掲示板などを市町村に開放	平成16年度中にガイドラインを作成し、使用ルール等の整理の後、平成17年度から開放。より効果的効率的な活用を検討するため、地方整備局等で試行。
河川管理者が保有するCCTV等による画像情報の自治体・報道機関等への積極的な提供	平成16年度中にガイドラインを作成。平成17年度以降、沿川の希望するすべての自治体・報道機関等と調整し、提供先を拡大。
2. 平常時からの防災情報の共有の徹底	
(1) 浸水想定区域等の区域指定の拡大	
洪水到達時間や過去の洪水実績と降雨量の関係など、どの程度の雨で、いつ頃危険かといった身近な河川等の情報の住民への周知	平成16年度中にマニュアルを作成し、主要な中小河川約1900河川で平成17年度以降3年間で実施。
浸水想定区域の指定・公表を義務化する河川の拡大	主要な中小河川である水防警報河川における浸水想定区域の指定・公表の義務化について、次期通常国会に向けて水防法の改正を検討。
都道府県知事が行う浸水想定区域の指定・公表に要する調査経費に対する助成	平成17年度予算において制度を要求中 これにより、平成17年度以降5年間で、約1900河川の浸水想定区域を指定・公表。
土砂災害警戒区域の指定を緊急に全国展開	平成17年度以降5年間で、過去5年間に大規模な災害を受けた箇所や災害時要援護者施設を含む箇所約6000箇所を指定。うち平成17年度は約1000箇所を緊急指定。
(2) ハザードマップの全国的緊急配備	
主要な中小河川にかかる洪水ハザードマップ作成・公表の義務付け 市町村が行う洪水ハザードマップの作成・公表に要する調査経費に対する助成	主要な中小河川にかかる洪水ハザードマップの作成・公表の義務化について、次期通常国会に向けて水防法改正を検討。 平成17年度予算において制度を要求中 これにより、平成17年度以降5年間で、約2300市町村で作成・公表。
土砂災害ハザードマップを土砂災害のおそれのある地域での作成・公表	土砂災害警戒区域の指定にあわせて、平成17年度以降5年間で、約6000箇所での作成・公表を実施。
(3) 水害等に適合した避難場所の総点検への支援	
水害等に適合した避難場所の総点検と全面的な見直し	平成17年度から、ハザードマップの作成・公表にあわせて、市町村が行う見直しを支援

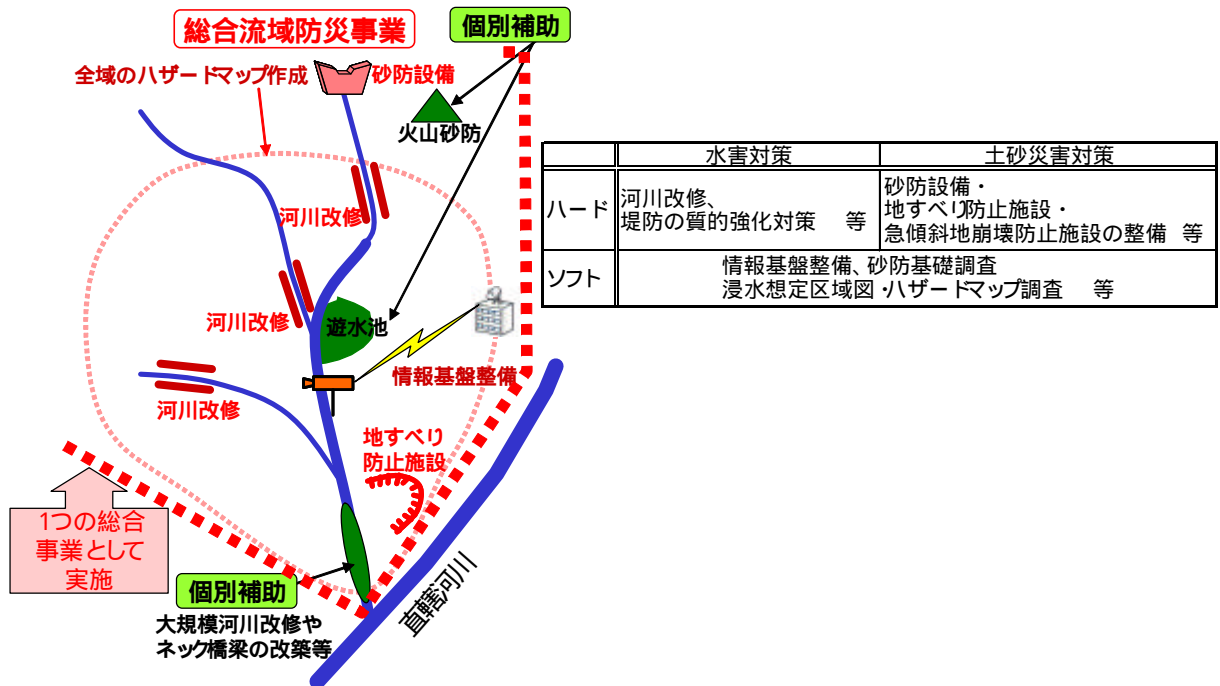
実施する施策	期間・数値目標等
3．迅速かつ効率的な防災施設の機能の維持向上	
(1) 防災施設の整備状況の調査・評価・公表	
地域の災害安全度や防災施設の整備状況の調査・評価・公表及びその結果に基づいた整備進捗の管理	平成17年度から実施
(2) 堤防の質的強化	
計画高水位に達するような高い水位が長時間続いても容易に壊れないよう堤防の質的強化対策の実施	平成17年度以降5年間で、直轄河川についてはすべての堤防の詳細点検を完了。中小河川の主要な区間については平成16年度に作成した点検・対策ガイドラインに基づき、堤防現況図（カルテ）を作成。点検結果、背後地の重要性、被災した場合の被害の程度等を勘案して優先整備区間を定め、順次実施。
(3) 防災機能を一層向上させるための既存施設の有効活用	
降雨予測技術の進展も踏まえた、ダム機能をより効果的に発揮させるための操作ルールの変更	平成16年度中に雨量データの分析を行い、ガイドラインを作成。平成17年度から、直轄・水機構のすべてのダムについて速やかに事前放流等について検討し、その結果に基づき、操作規則の変更も含めて随時実施。一定規模以上の補助ダムについても同様に実施。
4．地域の防災対応力の再構築	
(1) 災害時要援護者への対応	
高齢者等の災害時要援護者の円滑な避難行動支援のための仕組みの整備	関係省庁と連携し、平成16年度中に避難支援のガイドラインを作成。
(2) 水防活動等の体制強化	
水防団員の労苦に報いる条件整備	次期通常国会に向けて水防法改正を検討
水防活動に協力するNPO等と水防団が連携する制度の創設	次期通常国会に向けて水防法改正を検討
(3) 地下空間における避難誘導體制の構築	
大規模な地下空間の管理者に洪水時の避難確保計画の作成を義務付け	次期通常国会に向けて水防法改正を検討
5．河川管理者の防災体制の総点検と改善	
国及び地方の河川管理者の災害時の危機管理体制や平常時の対応等を総点検	国については平成16年中、地方については来年の出水期までに結果をとりまとめ

< 新規予算制度 >

総合流域防災事業の創設（補助）

水害対策と土砂災害対策、ハード対策とソフト対策を一体的に実施し、地方の自主性・裁量性をより高めつつ、豪雨災害等に対し流域一体となった総合的な防災対策を推進するため、個々の事業規模が小さい等から個別箇所ごとの予算管理を行う必要性が低い事業について、流域単位を原則として、包括的に水害・土砂災害対策の施設整備等（河川改修、砂防設備・地すべり防止施設・急傾斜地崩壊防止施設の整備、雪崩対策等）や、災害関連情報の提供等のソフト対策（情報基盤整備、砂防基礎調査等）を行う事業に対して補助する。

また、都道府県が行う浸水想定区域の指定に係る調査及び市町村が行うハザードマップ作成に係る調査（5年間に限る。）並びに堤防の質的強化対策を新たに補助対象にするとともに、情報基盤整備事業の内容を拡充し水位や流量等を予測・提供するシステムを補助対象とする。



1) 浸水想定区域図等の整備の推進 < 総合流域防災事業において実施 >

避難勧告等の判断、円滑な避難活動等の有効な情報源であるが普及していない都道府県管理の中小河川におけるハザードマップの整備を強力に推進する。

現在は、洪水予報が可能な河川においては洪水予報河川に指定し、浸水想定区域の指定・公表を義務づけている。今後、その普及を促進するため、洪水予報が現状では行えない河川で氾濫した場合に大きな浸水被害が想定される河川についても、浸水想定区域の指定・公表を新たに義務づけ、早急に区域の指定が図られるよう一定の期間に限り都道府県が浸水想定区域に係る調査費用を補助（補助率1/3）するとともに、洪水ハザードマップに係る調査費用を補助（国1/3、県1/3、市町村1/3）する。

2) 堤防強化対策の推進 < 総合流域防災事業において実施 >

堤防は、長い歴史の中で、これまで繰り返し築造されてきた長大な土構造物であり、基本断面形状が確保されていても浸透、洗掘等により破堤する危険性が内在している。本年度7月の新潟・福島豪雨、福井豪雨では、県管理河川の堤防が各所で破堤し、甚大な被害が発生した。

国管理河川の堤防については堤防点検を実施し必要な堤防強化対策を進めているところであるが、都道府県管理の中小河川の堤防についても、破堤した場合に大きな氾濫被害をもたらす区間の緊急点検の結果等を踏まえた堤防強化対策を実施する。一連区間の計画的な改良工事を実施中の河川に限らず、緊急かつ機動的に実施する必要があるため、総合流域防災事業において、堤防の質的整備（堤防の表面の被覆、断面の拡大等により洪水時の河川水の浸透作用や洪水流による浸食作用等に対して堤防の安全性を確保する堤防強化対策等）を実施する。

堤防等を目視により緊急点検し、必要な補修等を行う
(H16.10.28現在、直轄99%、都道府県11%において対策済)



延長が長い場合十分な点検がなされていない可能性のある中小河川について、早急に堤防点検及び対策を実施するため、効率的かつ効果的な点検及び対策の方法等を取りまとめた中小河川向けガイドラインを策定 (H16.11)



平成17年度から総合流域防災事業を活用し、ガイドラインに基づいた堤防の点検及び対策を実施

堤防強化対策の例

緊急点検の結果を踏まえ、洪水時の降雨及び河川水の浸透作用、洪水流による浸食作用に対して堤防の安全性を確保する堤防強化対策等を実施

被覆材料
(注: 遮水シート等)

表面を被覆し、水の浸透と浸食を防止

堤防の断面を拡大し、浸透水による破堤を防止

浸透水を速やかに排水して、浸透水による破壊を防止

3) 総合的な情報基盤整備の実施 < 総合流域防災事業において実施 >

洪水時において、河川の水位データは避難勧告等の判断、円滑な避難活動等に役立つ重要な情報であるが、中小河川においては水位計テレメータの設置箇所数が少ない。

水位情報空白地帯の解消のための水位計テレメータの設置、防災に関する各種情報の一元的管理システムの構築等を行うため、河川・ダム・砂防事業における情報基盤緊急整備事業を統合補助金化（総合流域防災事業）し、都道府県内の流域全体を対象とした情報基盤を整備する。

河川管理者
・水位計テレメータ等観測施設の充実、きめ細かな情報の把握
・河川、ダム、砂防等の防災に関する各種情報の一元化

洪水時の水位危険度や浸水等の情報の提供

市町村
・迅速・的確な避難勧告等の判断

住民
・的確な避難行動による被害の減少

避難勧告、指示等

水位計テレメータ数の比較

	管理延長	水位計テレメータ数
直轄管理河川	10,551km	1,602
都道府県管理河川	112,955km	3,106