

総合的な豪雨災害対策の実施についての緊急提言
(案)

平成16年11月29日

豪雨災害対策総合政策委員会

はじめに

自然的・社会的条件から災害に対して脆弱な国土構造を有する我が国においては、古くより水害・土砂災害・高潮災害等についての防災対策が行われ、これまでの我が国の発展を支える社会経済活動の基盤が整備されてきた。

こうした中、今年は、梅雨期の集中豪雨や度重なる台風の上陸により、全国各地で激甚な水害、土砂災害及び高潮災害が数多く発生した。これらは、未だ災害に対する整備水準が低いことも大きな要因であるが、近年の集中豪雨の増加などの自然的状況の変化や、少子高齢化などの社会的状況の変化に起因した新たな災害の様相を呈するものでもあった。

安全で安心できる社会の形成を図るためには、今年の災害から浮かび上がった新たな課題に的確に対応すべく、これまでの災害対策を総点検し、その抜本的な改善を図る必要があり、本委員会が設けられた。

今年の深刻な災害の状況を踏まえ、なるべく早急に災害対策の内容の改善を図るべきであるが、検討すべき内容は多岐にわたり、検討に時間を要するものもある。このため、本委員会では、まず緊急に対応すべきものについて本緊急提言としてとりまとめた。なお、防災施設の整備・管理のあり方など検討に時間を要するものについては引き続き検討を深めた後に来春を目途にとりまとめることとする。

1. 今年の災害の特徴と新たな課題

今年の一連の水害、土砂災害、高潮災害等は、従前の災害に比べ以下のような新たな課題を明らかにした。

(1) 自然的状況

局所的な集中豪雨が頻発し、その影響を受けやすい流域面積が比較的小さい中小河川における洪水や、土砂災害が多く発生した。これまでは、あまり行われてこなかった小流域である中小河川や土砂災害危険箇所等においても、情報提供の充実をはじめ迅速な警戒避難体制を確立すべきである。

これまでの記録を超える降雨量、潮位、波高などが各地で発生した。一部例外的なものを除き、施設計画の基となる外力までは被害を発生させないというのが従前の災害対策の考え方であったが、今後は基本的にすべての災害対策において、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踏まえた備えとすべきである。

破堤（堤防の決壊）が多発したが、破堤した場合にはそれ以外に比べ氾濫した水のエネルギーは大きく水位上昇も急激であり、大きな人命・財産の被害となるばかりでなく、堆積した泥の処理などの事後対応も被災者の大きな負担となることを改めて認識させられた。破堤のように急激に災害現象が変化することに対する対策が必要である。

(2) 社会的状況

高齢者や保育園児といった災害時要援護者の被災が目立っており、少子高齢化の進展等を踏まえた警戒避難体制の確立が必要である。

旧来型の地域コミュニティの衰退や水防団員の減少や高齢化などにより、地域の災害時の共助体制が脆弱になってきていることから、近年の社会的状況の変化を踏まえた共助体制を再構築すべきである。

避難勧告の発令等の遅れがあったほか、避難勧告等が発令されても避難しない人が多数に上った。住民や自治体等の被災経験が減少し、危機

意識も低下している現在社会においても、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である。

地下鉄・地下街などの利用が増大している中で、これらの地下空間が浸水したが、都市域の地下空間の浸水に対する的確な避難誘導體制の構築が急務である。

2．今後の対策の基本的方向

新たな課題に的確に対応した災害対策を進めるため、これまでの災害対策に加え、以下の内容に重点をおいた災害対策に大きく転換すべきである。

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

早期の治水安全度向上のための多様な計画・整備、既存施設の有効利用、管理の高度化

このため、以下に示す方向で、これまでの災害対策を改善すべきである。

なお、本委員会としては、引き続き、各災害対策についてソフト・ハードの両面から、また行政内部・一般社会の両面から総点検を進め、来春を目途とした全体を見通した提言の中で、次章の具体的施策も含め、より充実した内容のものとする予定である。

災害時に、よりの確に住民が避難等ができ、自治体が防災活動を行えるよう、地域別のわかりやすい予測情報や氾濫情報など、的確な避難に役立つものや被害軽減に必要なもの（送り手情報から受け手情報へ）に充実する。

災害経験があまりない住民や自治体等も、自らが災害発生時に的確に行動できるよう、平常時から各地域で発生する可能性のある災害についての情報（災害環境情報）及び災害時にとるべき行動についての情報（災害行動情報）が共有される社会への転換を図る。

地域の災害対応力の脆弱化や都市構造の変化等を踏まえ、防災施設の整備途上等において、施設能力を超える自然の外力が発生し施設を破壊した場合にも、壊滅的な被害とならないよう施設の設計・運用の高度化や万が一の場合の危機管理体制を構築する。

増加傾向にある豪雨・高潮災害の頻発や計画を超える自然の外力の発生を踏まえ、できるだけ早期に効果的に災害安全度を高める必要があるため、土地利用も考慮して防御対象に優先度をつけた効率的な安全度の確

保や、操作ルールの変更による既存施設の有効活用など、従前の計画論等にこだわらない多様な計画と整備を展開する。

少子高齢化、旧来型地域コミュニティの衰退、都市構造の変化などの社会的状況の変化も踏まえて、多様な主体の参加による水防体制、平常時から地域の方々が参加する様々な防災活動、広域的な支援体制などの展開により、自助、共助、公助のバランスのとれた地域の防災力の再構築を図る。

3. 緊急に対応すべき具体的施策

「今後の対策の基本的方向」を踏まえ、早急に以下の施策の具体化を図るべきである。

(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 中小河川における洪水予測等の高精度化

流域面積が小さく洪水到達時間の短い中小河川において的確な警戒避難体制が講じられるよう、局所的降雨予測データを活用した小流域での洪水予測・土砂災害予測手法の開発と運用、水位計テレメータ整備等による重要地域での情報空白域の解消により、精度の高い短時間洪水予測情報や土砂災害警戒情報を提供する。

受け手（住民や自治体等）に役立つ防災情報の提供

氾濫状況等の災害を実感できる情報により、緊急時に住民等が的確な避難行動がとれるよう、氾濫域の浸水情報や土砂災害の前兆現象情報を提供するとともに、甚大な被害が予想される大河川の破堤後の氾濫浸水の予報を実施する。

受け手に情報が確実に伝わるための体制整備

浸水が想定される地域の住民に対して確実に情報が伝達されるよう、住民に対する各種水位情報のリアルタイムでの公表を義務付けるとともに、河川管理者等が保有するＣＣＴＶ、ダム放流警報用スピーカーの活用など、多様な手段を用いた情報伝達体制を整える。

(2) 平常時からの防災情報の共有の徹底

浸水想定区域等の区域指定の拡大

平常時からの防災意識の向上を図り、災害時に的確に行動できるよう、身近な各河川の洪水到達時間などの情報を日頃から住民に周知するとともに、これまで大河川を中心に指定・公表されてきた浸水想定区域を、主要な中小河川すべてについて確実に指定等されるようにする。また、土砂災害警戒区域の指定を緊急に全国展開するとともに、高潮想定区域についても区域指定制度を創設する。

ハザードマップの全国的緊急配備

円滑な避難行動等に有用なハザードマップが、甚大な水害・土砂災害・高潮災害等が想定されるほとんどすべての地域で常備されるよう、市町村での作成・公表を義務化するとともに、これを促進するため、技術的支援だけでなく新たに財政的支援策を講じる。

豪雨災害に適合した避難場所の総点検

ハザードマップの作成を通じて河川管理者と市町村が協力して、これまで主に地震災害を想定して指定されている避難場所を総点検し、水害等に適合した避難場所の指定等が行われるようにする。

(3) 迅速かつ効率的な防災施設の機能の維持向上

防災施設の整備状況の調査・評価・公表

水系一体としてバランスのとれた効率的・効果的整備を図るため、地域の災害安全度や防災施設の整備状況を調査・評価・公表するとともに、その結果に基づき適切な整備の進捗管理等を実施する。

管理水準の区分設定と管理内容の基準化によるメリハリのある整備・管理

施設の機能が的確に発揮されるよう厳密な管理を行う体系にするため、被災した場合の被害の大きさ等に基づき異なる管理水準を区間ごとに設定するとともに、あるべき管理水準の内容を基準化等する。また、水系全体としての効率的な安全度の向上を図るため、この管理水準の区分設定を基にしたメリハリのある整備を実施する。

なお、管理水準のあり方、区分設定の考え方については来春まで引き続き検討する。

ねばり強い堤防への堤防強化

破堤による壊滅的被害をできる限り回避するため、長時間の高い水位に対しても容易には破壊しないねばり強い堤防への強化を市街地を流下する区間を優先的に実施する。

防災機能を一層向上させるための既存施設の有効活用

計画を超える自然の外力にも早急に対応するため、降雨予測技術の進展も踏まえ、ダムの機能を一層発揮させるための操作ルールの変更など既存施設の有効活用を進める。

(4) 計画を超える自然外力への対応

豪雨災害の頻発や計画を超える自然外力に対応するため、早急に効果を発現できる治水等の計画を策定することが必要であり、従前の考え方にこだわらず、多様で柔軟な計画や整備手法について、来春までに引き続き検討する。

(5) 地域の防災対応力の再構築

災害時要援護者への対応

避難行動に時間がかかる高齢者等の災害時要援護者が円滑に避難できるよう、災害時要援護者施設への洪水予報の伝達方法等を予め定め、市町村の地域防災計画に記載することを義務付ける。

水防活動等の体制強化

水防団員の減少や高齢化等による地域の防災力低下を補えるよう、水防団員を充実させるためのインセンティブの付与をはじめとする水防団の活動体制の強化やNPO等が水防時の活動に協力できるよう必要な措置を講ずる。

地下空間における避難誘導體制の構築

利用が増大している地下空間における避難誘導體制を構築するため、地下空間の管理者に対して洪水・高潮時の避難確保計画の作成を義務付ける。

4 . 引き続き検討すべき施策

災害対策の計画、各施設等の整備・管理のあり方を含む総合的な検討については、以下の視点で引き続き進め、来春を目途に具体的内容を取りまとめることとする。

避難勧告等の発令基準の整備

市町村長が適切に避難勧告等を発令できるよう、発令の判断基準を明確にするため、発令基準を設定し、その周知徹底を図る。基準の具体的な設定については関係省庁と一体となり来春までに引き続き検討する。

管理水準のあり方とその設定の考え方

限られた予算の中で、より適正に河川管理を行うため、整備・管理の水準を複数設けて管理区間ごとに設定することにより、メリハリのある整備・管理を実施する。その際、整備と管理をフィードバックする管理体系を構築する。

整備途上段階でも被害の最小化を図る危機管理体制

破堤や高潮により浸水した場合でも被害を最小化するため、発災時の行動を予め定めておく危機管理のための戦略プログラムを策定する。

大規模な自然災害等が発生した後の被害原因と対応等について速やかに調査検討する体制

常設の自然災害調査委員会体制を確立し、迅速な原因究明と対応を図る。

従前の計画論にこだわらない多様な計画と整備

土地利用状況などを踏まえて、地域内の防御対象に優先度をつけて全体として効果的に早期の安全度向上を図るための方策、浸水深を踏まえた氾濫域内の住宅や公共施設を安全な場所へに立地誘導する方策等について検討する。

被災しても壊滅的被害を受けず、救援等が可能とする施設整備

リダンダンシー確保や安全な場所での避難場所の確保が困難な場合や

孤立化のおそれのある集落内での、避難場所の安全確保や対象外力のランクをあげた防災施設の整備について検討する。

水防団等の水防技術力向上のための国の支援

国の機関等で水防リーダーを研修し、地域防災力を担う人材を育成する方策を検討する。

被災者支援センター設立の支援

被災者の支援には行政とボランティア等の両者の連携が必要であり、各防災機関とボランティア等が協働し、住民に対しワンストップサービスできる体制を検討する。