

総合的な豪雨災害対策の推進について

(提言)

平成17年4月18日

社会資本整備審議会河川分科会
豪雨災害対策総合政策委員会

目 次

| | |
|---------------------------------|----|
| はじめに | 1 |
| I 近年の災害の特徴と新たな課題 | 2 |
| II 今後の対策の基本的方向 | 4 |
| III 具体的施策 | 6 |
| 1. 早期に災害安全度を高めるための防災施設等の整備の質的転換 | |
| ① 防災施設等の整備状況の調査・評価・公表 | |
| ② 土地利用状況に応じた安全度確保方策の体系的確立 | |
| ③ 効果的な災害対策の観点からの土地利用の誘導 | |
| ④ 既存施設の徹底した有効活用による防災機能の向上 | |
| ⑤ 中小河川における異常洪水の発生に備えた減災対策 | |
| ⑥ 孤立化等を防止する施設の整備 | |
| ⑦ 流木災害対策の推進 | |
| 2. 防災施設等の機能の維持管理の充実と危機管理体制の強化 | 8 |
| (1) 防災施設等の機能の維持管理の充実 | 8 |
| ① 最低限行うべき維持管理の基準の制定 | |
| ② 河川ごとの管理方針・計画の策定 | |
| ③ 耐久性・効率性等を考慮した施設・部材の整備・管理基準の充実 | |
| (2) 危機管理体制の強化 | 9 |
| ① 河川管理者等の防災体制の総点検と改善 | |
| ② 危機管理行動計画の策定 | |
| ③ 広域的な危機管理体制の構築 | |
| ④ 大規模な豪雨災害等の調査検討体制の確立 | |
| 3. 的確な判断・行動を実現するための防災情報の提供の充実 | 11 |
| (1) 緊急時の防災情報の送り手情報から受け手情報への転換 | 11 |
| ① 中小河川における洪水予測等の充実 | |
| ② 市町村長が的確に避難勧告等の発令をするための情報の充実 | |

| | | |
|-----|-------------------------|----|
| ③ | 市町村等への緊急時支援体制の確立 | |
| ④ | 災害を実感でき判断・行動に役立つ情報の提供 | |
| ⑤ | 迅速かつ確実な情報の収集・伝達のための体制整備 | |
| (2) | 平常時からの防災情報の共有の徹底 | 13 |
| ① | 浸水想定区域等の対象区域の拡大 | |
| ② | ハザードマップの全国的緊急配備 | |
| ③ | 豪雨災害に適合した避難場所の総点検 | |
| ④ | わかりやすい用語への改善 | |
| 4. | 地域防災力の再構築 | 14 |
| (1) | 水防体制等の充実強化 | 14 |
| ① | 水防体制の強化と水防技術の向上 | |
| ② | 災害時要援護者の避難誘導體制の充実 | |
| ③ | 地下空間における避難誘導體制の構築 | |
| (2) | 被災後の復旧・復興への支援 | 14 |
| ① | 被災者の後片づけ等への支援 | |
| ② | 被災者支援センター設立への支援 | |
| (3) | 防災教育等の推進についての支援 | 15 |
| ① | 学校教育での防災教育 | |
| ② | 地域の防災講座等の実施 | |
| ③ | 災害記録等の整理と優れた教材等の開発 | |
| ④ | 災害の伝承者の登録・派遣体制の整備 | |
| ⑤ | 防災教育支援行動計画の策定 | |

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、昨年は、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、平成16年はじめ近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、本委員会が昨年11月に設けられた。検討すべき内容が多岐にわたるため、まず緊急に対応すべき事項について同年12月に「総合的な豪雨災害対策についての緊急提言」（以下、「緊急提言」と言う。）としてとりまとめた。

緊急提言では、まず、昨年の一連の災害の特徴を自然的状況と社会的状況の変化の両面から分析し、今後の豪雨災害対策の基本的方向を示すとともに、河川・砂防・海岸の各行政機関が自ら行う情報提供、地域で実施する水防活動等に関する施策を中心に、早急に具体化を図るべき施策について提案した。

その後、本委員会は、防災施設等の計画・整備・管理のあり方や地域の防災力の向上についての審議を進め、今後の河川・砂防・海岸行政において取り組むべき施策等について本提言をとりまとめた。

緊急提言を受け、昨年12月に国土交通省において「豪雨災害対策緊急アクションプラン」が策定され、現在、着々と関係する制度や体制の整備、必要な事業実施が図られてきている。本提言についても、速やかにその具体化を図り、安全で安心できる社会とするための豪雨災害対策を強力に推進すべきである。

I 近年の災害の特徴と新たな課題

昨年をはじめ近年の一連の水害、土砂災害、高潮災害等から、従前の災害に比べ以下のような新たな課題が明らかになった。

1. 自然的状況

- ① 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、洪水予測等が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の確立が必要である。
- ② これまでの記録を超える降雨量、潮位、波高などが各地で観測された。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基本的な考え方であったが、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が必要である。
- ③ 破堤（堤防の決壊）が多発したが、破堤した場合には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、多くの人命・財産を失う大きな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拡大することに対する対策が必要である。

2. 社会的状況

- ① 高齢者や共働き社会を支える保育園の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、生活・就業形態の変化等を踏まえた警戒避難体制の確立が必要である。
- ② 旧来型の地域コミュニティの衰退、水防団員の減少・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の再構築が必要である。

- ③ 避難勧告の発令等の遅れがあったほか、発令されても避難しない住民が多数に上った。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現代社会においても、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。

- ④ 地下鉄・地下街などの利用が増加している中で、これらの地下空間が多数浸水した。都市域の地下空間の浸水に対する防御と的確な避難誘導体制の構築が必要である。

Ⅱ 今後の対策の基本的方向

昨年はじめ近年の水害、土砂災害、高潮災害から明らかになった自然的・社会的状況の変化による新たな課題に的確に対応し、できるだけ早期に災害安全度を高めるとともに、災害が発生した場合でも被害を最小化する「減災」を図ることが、今後の災害対策の基本的命題である。

災害対策はハード整備とソフト対策があいまって効果を発揮するものであるが、これまでの災害対策は施設が絶対的に不足していたことから施設整備が中心であった。ある程度施設整備がなされ、また今後の投資余力が限られる中で、施設の機能をより効果的に発揮させることも踏まえた本格的なソフト対策の展開と全てを同様に守るのではなく守るべき対象により手法を選択するなどのハード整備の質的転換が重要である。

また、「減災」は自助・共助・公助がバランスよく機能してはじめて達成されるものであることを踏まえ、これまで施設管理者等としての役割に重点をおいてきた河川・砂防・海岸の各行政は、地域の防災力の向上への支援も行政の本来の重要な使命として取り組むべきである。

今後はこれまでの災害対策から、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
- 災害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・効率化
- 地域防災力の再構築への本格的支援

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。

- ① 近年増加傾向にある集中豪雨等の発生や計画を超える自然の外力の多発を踏まえ、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。今後は、被災した場合に回復不可能な人命についての被害や地域社会に

甚大な影響を与える被害を早期にかつ確実に減少させるよう、氾濫域内の土地利用、住まい方の状況等を踏まえ、画一的でなく個々の必要性に応じた安全度や機能の確保を図る方策の導入、操作ルールの変更による既存施設の有効活用などを図り、従前の考え方にこだわらない計画・整備・管理を展開する。

- ② 地域の防災力の脆弱化、都市構造の変化等を踏まえ、防災施設等の整備途上において、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、施設の維持管理の高度化・効率化を図るとともに、万が一の場合の危機管理体制を構築する。
- ③ 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情報提供のあり方を見直し、地域別のわかりやすい予測情報、氾濫情報など、被害軽減に必要な情報を充実する。(送り手情報から受け手情報への転換)
- ④ 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、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)が平常時から共有される社会への転換を図る。
- ⑤ 少子高齢化、生活・就業形態の変化、旧来型の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の強化、広域的な支援体制の確立、学校だけでなく地域ぐるみの防災教育の推進を本格的に支援することにより、自助、共助、公助のバランスのとれた地域防災力の再構築を図る。

Ⅲ 具体的施策

今後の対策の基本的方向を踏まえ、以下の施策について具体化に向けて取り組むべきである。

行政が行う情報提供、地域で実施する水防活動等を中心とする施策については、緊急提言において早急に具体化を図るべきものとして提案した。

1. 早期に災害安全度を高めるための防災施設等の整備の質的転換

これまでの治水対策は、防御される氾濫域の将来の土地利用の様々な可能性を考え、現在の土地利用に関わらずほぼすべての河川の区間で同様の安全度を確保すべく、連続した堤防を築造する手法等がとられてきた。

しかしながら、集中豪雨の頻発等を踏まえ、また投資余力が限られる中で、災害に対する安全度を確実かつ早急に向上させていく必要があることから、今後は、人口減、土地開発圧力の減少といった氾濫域内の土地利用状況等を踏まえ、守るべき対象を明確にして、効果的・効率的な整備を進めることが重要であり、以下の施策を総合的に展開する。

① 防災施設等の整備状況の調査・評価・公表

地域の災害安全度や防災施設等の整備状況を調査・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。

② 土地利用状況に応じた安全度確保方策の体系的確立

氾濫域の土地利用状況に応じて必要な治水安全度を設定し、これに合わせ、従来からの連続堤防方式にこだわらず、輪中堤の築造、宅地等のかさ上げ・移転等により宅地等を早期に安全にする方式を治水対策の重要な手法として進める。このため、治水安全度とその設定方法等について整理し、地域の土地利用、意向等にも適合した整備手法等の体系的制度を確立する。

③ 効果的な災害対策の観点からの土地利用の誘導

従前から遊水機能を有し、上下流バランスや水系全体の治水安全度の確保の観点からその機能が今後も維持されることが望ましい区域、治水安全度が元来低く、土地利用にあたって相当の安全確保対策が必要とな

る区域等については、土地利用状況を踏まえた治水対策を実施するとともに、治水対策の方針を反映した土地利用への誘導を図る。このため、治水計画と土地利用計画との調整、並びにそのための地域の合意形成を図る仕組みを構築する。土砂災害については土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域等の指定の促進を図るとともに、高潮災害についても海岸背後地の土地利用計画と調和した海岸保全対策を講ずる。

④ 既存施設の徹底した有効活用による防災機能の向上

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、ダムが下流区間に対してより効果的に機能を発揮させることができるような操作ルールの変更など既存施設の有効活用を進める。

⑤ 中小河川における異常洪水発生に備えた減災対策

集中豪雨の影響を受けやすい中小河川において、施設能力を超える洪水が発生した場合にも、人口・資産が集積した市街地部での破堤をできるだけ回避できるよう、市街地部以外での遊水地域の確保、治水上重要な区間の堤防の質的強化等を図る。その際、洪水位が急激に上昇する一方、高い水位が短時間しか継続しない中小河川の特性を考慮した施設設計とするとともに、堤防の機能の劣化を把握できるよう維持管理する。

⑥ 孤立化等を防止する施設の整備

土砂災害等により、交通網等が遮断され役場や病院等の重要施設が孤立化する恐れのある地域では、災害時に人的被害の拡大や救助救援活動の困難が懸念される。溪流や海岸沿いに位置し迂回路のない地域で一定規模以上の人口等を有する地域を対象に、災害時にあっても最低限の安全度を確保でき壊滅的な被害を緩和できるよう、重要施設を保全する防災施設の整備、情報伝達システムの二重化による通信のリダンダンシーの確保等を図るとともに、関係機関と連携して避難、救援活動に利用可能な避難路等の確保に努める。

⑦ 流木災害対策の推進

流木による河道閉塞等に起因する土砂災害が各地で発生したことから、森林整備と調整を図りながら、溪岸浸食対策、流木捕捉対策等を推進する。

2. 防災施設等の機能の維持管理の充実と危機管理体制の強化

(1) 防災施設等の機能の維持管理の充実

昨年は多くの地域で、破堤をはじめとした防災施設の破壊により甚大な被害が発生した。施設規模を超える自然の外力の発生が原因であるとはいえ、地域の防災力の低下、水防体制の脆弱化等が進行する中で、機能維持としての管理の重要性がより一層再認識された。

また、管理施設が増加する一方で、限られた予算と管理体制の中で効率的に維持管理を充実させていくことが大きな課題となっている。特に、都道府県が管理する中小河川においては、堤防等の施設の点検も十分行われていない場合が見受けられた。

これまでは、管理内容について特段の基準を定めず個々の河川ごとに経験的に必要と考えた管理が実施されてきたが、最低限必要な管理内容は何かといった点が不明確に行われてきたため、結果として本来必要な管理内容に対して実際行った管理内容に不足や無駄があった可能性がある。このことは河川の区間レベルの問題としてだけでなく、個々の施設、その部材レベルでも同様である。

このため、維持管理内容等を明確化して、確実に実施することにより、的確な機能維持を図る。

① 最低限行うべき維持管理の基準の制定

「どのような河川の区間では、どのような河川の機能が維持されるべきか、そのためにどのような管理をすべきか」を明らかにした上で、維持、操作、状態の監視・評価、改善等について最低限行うべき管理行為の内容、頻度等を具体的に定めた維持管理の基準を制定する。

その際、必要に応じ、河川の規模、氾濫域の状況等から想定される災害ポテンシャルの大きさ等を勘案して、幾つかの分類を考慮した管理基準とする。

② 河川ごとの管理方針・計画の策定

的確な管理を行っていくためには、各河川の特性を踏まえ、管理基準にも照らし、各河川ごとに管理方針・計画を定め、公表する。また、策定にあたっての地域の理解を得るためのプロセス・手法等についても検討する。

河川の管理方針・計画の策定にあたり、河川整備基本方針及び河川整

備計画との総合性を確保する。

さらに、維持、操作、状態の監視・評価、改善等といった一連の行為が相互に関連するサイクル型管理体系を構築する。併せて、今後の事後評価システムは、災害の有無にかかわらず出水後に治水機能、施設状況等について評価するものにする。

③ 耐久性・効率性等を重視した施設・部材の整備・管理基準の充実

施設や構造物を構成する部材等についても、全体として河川の機能が発揮されるように、例えば「洪水時に損壊してはならないもの」、「ある程度の損壊を許容するもの」などに評価・区分するなど、必要な機能、耐久性、品質等について基準化し、効率的な施設整備・維持管理・更新等を行う。

堤防については、状態の監視・評価を適切に行い、計画高水位に達するような高い水位が長時間続いても必要な機能が確保されるよう質的強化を図る。

(2) 危機管理体制の強化

① 河川管理者等の防災体制の総点検と改善

国及び地方の河川管理者等の災害時の危機管理体制及びそのための平常時の対応を総点検し、速やかに総合的な危機管理体制等の強化を図る。

② 危機管理行動計画の策定

これまでは、計画規模の外力に対して被害を発生させないよう施設整備を進めてきたが、自然現象を対象にする以上、施設能力を超える外力が発生する可能性は常にある。施設能力を超える外力が発生し施設が破壊した場合でも壊滅的な被害が生じないように、危機管理体制を予め構築する。

破堤等により災害が発生した場合でも救助・救援・復旧・復興のための行動を円滑に行えるよう、河川管理者等は、県や市町村をはじめ防災関係機関と連携して、事前に複数の被害想定に基づき、水害発生時の行動計画を定める。

特に、利根川、淀川等の大河川が破堤氾濫した場合には、被災地域が極めて広域にわたり、甚大な被害が我が国の社会経済活動に極めて大きな影響を与えることが想定されるため、関係機関は一体となって国家的

観点から大河川の氾濫時の危機管理行動計画を策定する。

③ 広域的な危機管理体制の構築

水害の状況等からみて当該市町村の水防団等のみでは十分な水防活動がなされないおそれがある場合に備えて近隣の市町村の水防団等が支援する体制を構築する。

緊急時に水防資器材の広域的調達が可能となるよう、資器材の使用・備蓄に関する情報の共有化、人員・水防資器材・水防車両等の配備・出動体制等を定めた広域支援計画の策定、応援協定の締結等河川管理者(国・県)、水防団体等による広域支援体制を整備する。

④ 大規模な豪雨災害等の調査検討体制の確立

ある規模の自然外力を対象にした治水等事業は平常時には事業の効果等を評価することは困難なので、災害が生じる規模の自然現象が発生した時点で事業の事後評価を適切に行う。

また、これまでは、各現地の必要性に応じて個別に原因究明等が実施されてきたが、類似災害の今後の発生防止に向けて、豪雨災害等について先端的な技術的観点から体系的に原因究明等を行い、その成果を今後の災害対策に適切に反映することが効果的・効率的である。

事業の適切な事後評価と効果的な災害対策の実施に必要な知見の集積を目的として、一定規模以上の災害、特殊な災害等を対象に、迅速かつ機動的な調査・評価ができるように体制の整備を図る。

3. 的確な判断・行動を実現するための防災情報の提供の充実

(1) 緊急時の防災情報の送り手情報から受け手情報への転換

① 中小河川等における洪水予測等の充実

流域面積が小さく、雨が降り始めてから洪水になるまでの時間（洪水到達時間）が短い中小河川等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及び水位計・潮位計・波高計テレメータ整備等を行って重要地域での情報空白域の解消を図る。また精度の高い短時間洪水予測情報、土砂災害警戒情報及び高潮予測情報を提供する。

② 市町村長が的確に避難勧告等の発令をするための情報の充実

市町村長は、避難を伴うような豪雨災害に遭遇する機会が少なく、また災害事象に必ずしも精通している訳でもない。市町村長が避難勧告等の発令を円滑に行えるよう、その目安となる河川水位、土砂現象、高潮等の情報の充実を図る。

改正予定の水防法及び土砂災害防止法、別途検討された「避難勧告等の発令の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」等と整合を図り、発令の目安として活用できるように河川水位等の情報、土砂災害警戒情報、高潮予報・警報情報等の提供内容の充実を図る。その際、従来から発出している河川洪水警報等についても、避難等の判断の目安として活用できるように改善する。また、危険の程度をより明確に示すための新たな土砂災害警戒情報の提供を検討する。

③ 市町村等への支援体制の確立

避難勧告等の発令にあたり緊急時に市町村長が行う状況判断に役立つよう、各種情報についての解説、今後の見通し等を河川管理者等から直接市町村長に助言する仕組みを構築する。

また、平常時から、河川管理者等は市町村と連携強化を図り、市町村も参画できる防災研修、水防・高潮防災訓練等の充実などサポート体制を整備する。

④ 災害を実感でき判断・行動に役立つ情報の提供

住民が避難するために市町村から避難勧告等が必要だという考え方だけでは、緊急時の行動が行政まかせになり、避難勧告等がないから避難

しないといった受け身の対応になるおそれがあり、危機管理上問題である。避難勧告等の情報の入手如何に関わらず、緊急時に住民自らが的確な判断・避難を行えるよう、現に生じている自然現象、災害状況の程度、事態の逼迫度などが実感できる情報を提供する。

河川水位の縦断的变化、氾濫域の浸水状況、大河川の破堤後の氾濫浸水状況の予報、土砂災害の危険度を判断するのに有効な前兆現象の情報など自然現象の変化や災害の拡がりを実感できる情報、河川水位の計画高水位までの余裕、ダムの現在の洪水調節率、今後貯留可能な量（率）など施設能力の余裕の減少の度合いがわかる情報を過去の同種情報との比較の形で提供する。

住民等が情報の内容をより容易に理解できるよう、計画高水位の標識、ダムの施設能力を示す案内板等の設置により河川水位、ダムについての基礎的情報等を平常時から提供するとともに、緊急時には画像、三次元デジタルデータ、図表等を用いたビジュアルかつリアルタイムの情報として提供する。

⑤ 迅速かつ確実な情報の収集・伝達のための体制整備

河川管理者等は、それぞれの必要性に応じ、全体の状況を迅速に把握できるよう、固定カメラの設置、移動カメラの配備、人工衛星の活用を含む上空からの観察撮影など、画像情報の収集方法の多元化を含む情報収集体制の充実を図る。

洪水到達時間が短く、水位等の情報の迅速な収集・提供が求められる中小河川においては、河川管理のIT化を図る。

浸水が想定される地域の住民等に対して確実に情報が伝達されるよう、河川管理者は各種水位情報をリアルタイムで公表する。市町村が避難勧告等を伝達するにあたって河川管理者等が保有するダム放流警報用スピーカー、電光掲示板等を市町村に開放するなど、手段の多様化・多重化による情報伝達提供体制を整える。

また、河川管理者が有するCCTV等による画像情報を自治体や報道機関等へ提供できるよう、情報機器を整備し体系的な情報提供体制を整備する。インターネット、各種メディアなど多様な媒体も活用した住民

等への情報提供、データ放送も可能になる地上波デジタル放送の活用方策についても検討する。避難者が多く集まる避難場所への情報提供について、関係機関とも協力して体系的に実施する。

(2) 平常時からの防災情報の共有の徹底

① 浸水想定区域等の対象区域の拡大

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にするため、住民が身近な各河川等の現在の整備状況、洪水到達時間等の情報を「どの程度の降雨量で、いつ頃危険になるか」として認識できるように、日頃から住民に周知する。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。さらに、高潮による浸水想定区域の指定制度を創設する。

② 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・公表を義務化し、積極的な利活用を図るとともに、これを促進するため、河川技術的支援だけでなく新たに財政的支援策を講ずる。

③ 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等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・土砂災害等に適合した避難場所の指定等水害等に対する安全確保対策が行われるようにする。

④ わかりやすい用語への改善

情報提供において使用する専門用語について総点検し、そのことばとしての機能を損なわない範囲内で住民等が理解しやすいものに見直すとともに、やむを得ず理解がしにくい用語を使用する場合においても、用語の意味を併せて提供する。

4. 地域防災力の再構築

(1) 水防体制等の充実強化

① 水防体制の強化と水防技術の向上

水防団員の減少、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、NPO等が水防時の活動に協力するのに必要な措置を講ずる。

現在の水防工法は旧来からのものが大半であるが、水防体制の弱体化を踏まえ、少人数や未経験者でも的確な水防活動が行えるよう、水防技術の向上を図る。このため、従来の水防工法の現状を評価し、水防工法の簡易化、水防活動の機械化・高度化等に向けた技術開発とその普及を早急に図る。

また、水防資器材の備蓄状況等について全国的な総点検を行い、十分な水防活動ができるよう改善を図る。

② 災害時要援護者の避難誘導體制の充実

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。

③ 地下空間における避難誘導體制の構築

一定規模以上の地下空間における避難誘導體制を構築するため、地下空間の管理者等に対して洪水・高潮時の避難確保計画の作成を義務付ける。

(2) 被災後の復旧・復興への支援

被災者の復旧・復興に向けた活動に対して、各種情報の錯綜により対応が混乱するケースが多く、効果的な取り組みができないことがある。復旧・復興活動の中でも、氾濫水とともに家屋内に流入した大量の土砂、流木等の処理は家財道具の処分とあわせ、被災者とりわけ高齢者にとっては大きな負担となっている。住民の復興に向けた市町村の取り組みに対して、豪雨災害対策を担う河川・砂防・海岸行政も積極的な支援を図る。

① 被災者の後片づけ等への支援

被災者の後かたづけ等への市町村の支援活動に対し、河川管理者等は散水車等各種機器の調達などの支援を行う。また、被災者及び市町村のニーズを把握し、住民やボランティア等が容易に操作できる排泥器等の開発、流木、廃棄物等のリサイクル技術の確立、泥、廃棄物の一時的処理場として河川敷地を円滑に利用するためのマニュアルの整備等、河川行政等の中での支援を検討する。

② 被災者支援センター設立への支援

行政、NPO、ボランティア等が行う救助・救援・生活支援等に関する様々な情報・支援を、住民等がワンストップサービスで受けられるように、被災者支援センターを関係機関が協力して設置する。災害発生後に迅速な設置が可能となるよう、関係機関は平常時より十分な連携を図る。

様々な機関が円滑な支援を一体として行えるよう、河川の破堤、道路の通行止め等の被災情報、その後の復旧情報等を、地図・映像情報とも併せて正確・迅速に提供する防災情報共有プラットフォームを構築する。

(3) 防災教育等の推進への支援

水害・土砂災害・高潮災害を問わず、市町村長も住民も被災経験が少なくなり、地域で過去に生じた大きな災害の情報を知らないことが多くなっている。緊急時に住民が主体的に行動を起こせるよう、各種災害の性格とその危険性を知り、災害時にとるべき行動を知識として身につけておくことが重要である。そのための防災教育が体系的に実施されるよう、河川管理者等は関係機関と連携し、学校教育、地域ごとでの学習その他様々な場面における支援を展開する。

① 学校教育での防災教育

通常の授業時間や総合学習の時間における防災教育について、関係機関と連携し、出前講座制度等の活用、教材等の開発・提供などの支援を実施する。

② 地域の防災講座等の実施

水防団、NPO、ボランティア等と連携して、職場、自治会等で地域防災講座の開催など、地域における防災教育を展開する。併せて、地域防災訓練等を実施する。

③ 災害記録等の整理と優れた教材の開発

地域の災害の危険性を住民に認識してもらうため、過去の災害、地元のお年寄りの話、地名の分析など地域固有の災害の記録を整理し、これらを題材にして防災教育のための優れた教材の開発に努める。

④ 災害の伝承者の登録・派遣体制の整備

お年寄りなど過去に地域で生じた災害の経験者は災害の情報を後世に伝える上で貴重な役割を果たすことから、災害の語り部として防災教育の一端を担ってもらうため、人材の登録・派遣の仕組みを整備する。

⑤ 防災教育支援行動計画の策定

河川管理者等は、防災教育への支援を体系的に実施するため、以上の施策を総合的にとりまとめた支援行動計画を策定する。

豪雨災害対策総合政策委員会名簿

(五十音順)

| | | |
|-----|-------|------------------|
| 委員長 | 近藤 徹 | (財)水資源協会理事長 |
| 委員 | 片田 敏孝 | 群馬大学助教授 |
| 〃 | 小嶋 富男 | NHK報道局気象・災害センター長 |
| 〃 | 櫻井 敬子 | 学習院大学教授 |
| 〃 | 佐藤 慎司 | 東京大学教授 |
| 〃 | 田中 淳 | 東洋大学教授 |
| 〃 | 玉井 信行 | 金沢大学教授 |
| 〃 | 辻本 哲郎 | 名古屋大学大学院教授 |
| 〃 | 中村 浩之 | 東京農工大学大学院教授 |
| 〃 | 根本 崇 | 千葉県野田市市長 |
| 〃 | 福岡 捷二 | 中央大学研究開発機構教授 |
| 〃 | 水山 高久 | 京都大学大学院教授 |
| 〃 | 山本 孝二 | (株)ハレックス取締役会長 |

審議等の経過

- | | |
|-------------|-----------------------------------|
| 平成16年11月 9日 | 委員会に先立って検討会を開催 |
| 平成16年11月11日 | 河川分科会に委員会を設置 |
| 平成16年11月15日 | 第1回委員会 |
| 平成16年11月17日 | 円山川、由良川現地視察（第1回） |
| 平成16年11月29日 | 第2回委員会 |
| 平成16年12月 2日 | 「総合的な豪雨災害対策についての緊急提言」 をとりまとめ |
| 平成16年12月10日 | 円山川、由良川現地視察（第2回） |
| 平成16年12月10日 | 国土交通省が「豪雨災害対策緊急アクション プラン」を策定 |
| 平成17年 1月24日 | 第3回委員会 |
| 平成17年 2月28日 | 第4回委員会 |
| 平成17年 3月23日 | 第5回委員会 |
| 平成17年 4月18日 | 第6回委員会 |
| | 最終提言「総合的な豪雨災害対策の推進につ いて」をとりまとめ |