

総合的な豪雨災害対策についての緊急提言

平成16年12月2日

豪雨災害対策総合政策委員会

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1．今年の災害の特徴と新たな課題・・・・・・・・	2
2．今後の対策の基本的方向・・・・・・・・	4
3．緊急に対応すべき具体的施策・・・・・・・・	6
4．引き続き検討すべき施策・・・・・・・・	9

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、防災施設等の整備・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や水防団員の減少・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。

2. 今後の対策の基本的方向

今年の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つつ、できるだけ早期に安全度を高め、被害を最小化す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に限られる中で、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。

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。

- ①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
- ②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

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 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や氾濫情報など、的確な避難に役立ち、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)
- ② 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。
- ③ 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。

- ④ 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。**土地利用状況によって異なる安全度の設定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整備手法の導入を展開する。**
- ⑤ 少子高齢化、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、平常時から地域の住民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。**

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。

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

① 中小河川等における洪水予測等の高精度化

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、土砂災害警戒情報及び高潮予測情報を提供する。

② 受け手（住民や市町村等）の判断・行動に役立つ河川情報等の提供

緊急時に住民等が的確な避難行動がとれるよう、河川管理者等は氾濫域の浸水情報や土砂災害の前兆現象の情報など災害を実感できる情報を提供するとともに、大河川の破堤後の氾濫浸水状況の予報を実施する。

③ 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とともに、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、多様な手段を用いた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。

(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

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、「どの程度の降雨量で、いつ頃危険になるか」のようなことがらを住民が認識できるよう身近な各河川等の現在の整備状況や洪水到達時間などの情報を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じる。

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や水害等に対する安全確保対策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

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 堤防の質的強化

破堤による壊滅的被害をできる限り軽減するため、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は破壊しないよう堤防の質的強化を市街地を流下する区間について優先実施する。

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

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操作ルールの変更など既存施設の有効活用を進める。

(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

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。

② 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。

③ 地下空間における避難誘導体制の構築

一定規模以上の地下空間における避難誘導体制を構築するため、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。

(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。

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るものとし、技術的な整理を踏まえ、来春を目途に具体的内容を取りまとめることとする。

① 避難勧告等の発令基準

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。なお、この検討については他の関係委員会と連携して進める。

② 避難勧告等の情報を入手していない状況下でも的確な判断・行動につながる災害状況等の情報の提供

自然状況の急激な変化や何らかの事情により、避難勧告等の情報が遅れたり伝わらなかったりすることもある。このため、住民等が情報を入手していない状況においても、必要な避難等ができ、致命的な被災はしないよう、自己判断を可能とするため、できる限り自然現象や災害状況等の情報が周知されていることが重要である。その情報の内容と提供の方法について検討する。

③ 管理水準の区分設定と管理内容の基準化

全体として被害を最小化するという視点から、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、施設の機能が的確に発揮されるよう、あるべき管理水準の内容を基準化等する。

④ 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、災害発生時の防災関係機関が行う救助・救援・復旧・復興について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関係機関と連携して策定する。

⑤ 大規模な自然災害等が発生した後の原因と対応等についての調査検討体制

自然災害調査委員会を常設し、迅速な原因究明と対応を図る。

⑥ 従前の計画論にこだわらない多様な整備手法

近年増加す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、早急に効率的に被害を最小化するための治水等の計画を策定する。氾濫域の土地利用状況にかかわらず同じ安全度で防御する従前の計画論ではなく、土地利用状況に応じた異なる安全度の設定、施設整備に代わる住宅等の移転、浸水深の情報の公表による氾濫域内の住宅や公共施設を安全な場所へ立地誘導する方策など新たな整備手法を展開する。

⑦ 孤立化等を防止する施設整備

土砂災害等により交通が遮断され孤立化するおそれがある地域においてリダンダンシーの確保及び避難場所の安全確保のため、対象外力のランクをあげた防災施設等を整備する。

⑧ 水防団等の水防技術力向上

国の機関等で水防責任者や水防リーダーを研修し、地域防災力を担う人材の育成方策を検討する。多様な主体の参加による水防活動が行えるよう平易な水防技術について研究開発する。

⑨ 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確立する。

⑩ 防災教育等の推進についての支援

総合学習やNPO等と連携した地域ぐるみの防災教育等の活動に対し、出前講座制度の活用等により支援する。