

大規模氾濫に対する減災のための治水対策検討小委員会

提言骨子(案)

～社会意識の変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて～

1. 基本的な考え方

- 我が国では、近代的河川改修が実施される以前の施設の能力が低く水害が日常化していた時代には、洪水氾濫を「我がこと」として捉え、これに自ら対処しようとする意識が社会全体に根付いていたところ。
- 例えば、各家において水屋（水害時の避難場所として高い場所に作った建物）や上げ舟（水害に備えて軒下などに備え付けられた小舟）等が備えられていたことはその象徴。
- 近代的河川改修が進み、水害の発生頻度が減少したことに伴い、社会の意識が「水害は施設整備によって発生を防止するもの」へと変化。
- 気候変動により今回の鬼怒川のような施設の能力を上回る洪水の発生頻度が高まることが予想されることを踏まえ、社会の意識を「施設には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へとの変革を促し、社会全体で常に洪水氾濫に備える「水防災意識社会」を再構築することが必要。
- このため、以下の方針にしたがって施策の展開を図るべき。
 - ・ 市町村や住民等の意識改革を図るため、ソフト対策について、河川管理者目線から住民目線のものへと転換する。これにより、真に実践的なソフト対策の展開を図る。
 - ・ これと併せて、「ソフト対策は必須の社会インフラである」との認識を高め、その計画的な整備を図るため、市町村等の取り組みに対して河川管理者が協力・支援するための仕組みを構築する。
 - ・ 河川整備についても、河川管理者自らが施設の限界を認識し、従来からの「洪水を河川内で安全に流す」ことだけでなく、氾濫した場合も含めた「水害リスクの低減を図る」施策へと充実を図る。

2. 平成27年9月関東・東北豪雨災害を踏まえて対応すべき課題

(1) 水害の特徴

- 多くの住宅地を含む広範囲かつ長期間にわたる浸水

- 堤防決壊に伴う氾濫流による家屋の倒壊・流失
- 地方公共団体からの避難勧告等の遅れ
- 住民等における水害に対する知識・心構えの不足
- これらに起因する多数の孤立者の発生
- 水防活動を行うための人員の不足

(2) 対応すべき課題

- 住民等に対し、堤防の決壊により家屋の倒壊等のおそれがある区域（家屋倒壊危険区域）や浸水が長期に及ぶ区域等からの立ち退き避難を如何に促すか？
 - ・ 地方公共団体からの避難勧告等の適切な発令の促進
 - ・ 住民等における主体的な避難の促進
- 広範囲かつ長期間にわたる浸水が発生する中で、多数の立ち退き避難者に対応するために必要となる市町村を越えた広域避難を如何に実現するか？
- 団員の減少や高齢化等が進行する中で、的確な水防活動を如何に担保するか？
- 水害リスクを踏まえた土地利用の誘導や抑制等を如何にして促進するのか？
- 施設能力を上回る洪水による大規模氾濫に対し、被害軽減を図るためのハード対策を如何にして計画的に実施するのか？

3. 速やかに実施すべき対策

(1) 市町村長の避難勧告等の適切な発令を支援する取組

- 引き続き、洪水予報やホットラインなど、出水時に河川管理者から提供される情報とその対応等について市町村長と確認するためのセミナーを確実に開催するとともに、来年度以降も毎年の出水期前等において定期的に開催。
- 洪水による甚大な被害の発生のおそれがある堤防沿いの市町村を対象とした、避難勧告等に着目したタイムラインの整備とこれに基づく訓練の実施
- 引き続き、洪水に対しリスクが高い区間（重要水防箇所等）についての市町村、水防団、自治会等との共同点検を確実に開催するとともに、来年度以降も毎年の出水期前等において定期的に開催。その際、当該個所における氾濫シミュレーションを明示する等、各箇所の危険性を共有できるよう工夫。
- 避難勧告等の発令範囲の決定に資するための、決壊地点毎に想定した時系列の氾濫シミュレーションのホームページ等での公表
- 越水等に関する切迫性が伝わりやすい洪水予報文への改良
- 洪水に対しリスクが高い区間における水位計やCCTVの設置と市町村との情報共有のための情報基盤の整備の加速 等

(2) 住民等の主体的な立ち退き避難を支援する取組

- 引き続き、重要水防箇所等のホームページへの掲載や市町村の広報等を通じた住民への周知を徹底するとともに、来年度以降においても毎年の出水期前等を実施する等、繰り返し実施することが重要。
- 想定最大規模の洪水による家屋倒壊危険区域の早期公表。その際、市町村等と連携し説明会を開催する等、住民への周知を徹底することが重要。
- スマートフォン等を活用した、
 - ・洪水予報等をプッシュ型で提供するためのシステム
 - ・自分がいる場所に関するハザードマップに関する情報やリアルタイムのリスク情報等を入手可能なシステムの整備と、住民等における当該システムの活用を進めるための、市町村の広報等を通じた積極的な周知。
- 水防法の改正に伴う想定最大規模の洪水に関する浸水想定区域の公表と併せた、街の中における想定浸水深の表示 等

(3) 的確な水防活動の実施

- リスクが高い箇所を詳細に把握するための連続的な堤防の高さについての調査を行い、当該情報について水防団等と共有
- 引き続き、洪水に対しリスクが高い区間（重要水防箇所等）についての市町村、水防団、自治会等との共同点検を確実に開催するとともに、来年度以降も毎年の出水期前等において定期的開催。その際、当該個所における氾濫シミュレーションを明示する等、各箇所の危険性を共有できるよう工夫（再掲）

(4) 被害軽減を図り、円滑な避難を支援するための施設整備の推進

- 堤防の量的整備や質的強化等の治水対策の着実な推進
- 決壊までの時間を少しでも延ばし、被害軽減を図るための堤防構造の工夫 等

4. 速やかに検討に着手し、早期に実現を図るべき対策

- 速やかに実施すべき対策に加え、
 - ・地方公共団体からの避難勧告等の適切な発令や住民等による主体的避難による立ち退き避難
 - ・水防団による適切な水防活動
 - ・水害リスクを踏まえた土地利用の促進を図るとともに、減災を図るためのソフト対策とハード対策を一体的かつ計画的に推進するため、以下に示す対策について、速やかに検討に着手し、できる限

り早期に実現を図るべき。

(1) 円滑かつ迅速な立ち退き避難の実現

- 家屋倒壊危険区域や長期浸水区域図等の「立ち退き避難が必要な区域」等を表示し住民等がとるべき行動をわかりやすく示すこと等による、避難行動に直結するハザードマップへの改良と街の中におけるハザードマップに関する情報の表示の徹底。
- 洪水予報や浸水想定区域等の情報を踏まえ、
 - ・ 市町村が発令する避難勧告等に関するタイミングや範囲
 - ・ 市町村を越えた広域避難も含めた避難場所等の避難に関する計画を適切に定めるための、河川管理者も参画した仕組みの整備

(2) 的確な水防活動の実施

- 自主防災組織等の参画や河川管理者の協力・支援の充実による水防体制の強化
- 水防活動を効率的・効果的に行うための、特に重点的に水防活動を実施する箇所等の設定

(3) 水害リスクを踏まえた土地利用の促進

- 開発業者や宅地の購入者等が、当該土地の浸水リスクを容易に認識できるよう、住宅地以外における想定浸水深等の浸水に関する情報の表示
- 多様な主体が水害リスクに関する評価を行うことが可能となるよう、浸水想定区域に関するデータのオープン化
- 不動産関連事業者を対象とする浸水想定区域の説明会等の開催

(4) 円滑な避難や被害軽減のためのソフト・ハード対策の一体的・計画的な推進

- 大規模氾濫時の排水対策とこれによる効果を踏まえた避難体制の整備等、想定最大規模を対象外力としたソフト・ハードの減災対策を一体的・計画的に実施するための仕組みの構築
- 施設能力を上回る洪水による流域における水害リスクを評価し、これを踏まえて具体的な被害軽減対策を定める河川整備計画の策定手法の確立

(5) 技術研究開発の推進

- 市町村や住民等に対して、洪水時の氾濫の切迫性をリアルタイムで伝える水位情報提供システム等の開発
- 被害の軽減を図るための施設構造等について、調査・研究・技術開発の推進