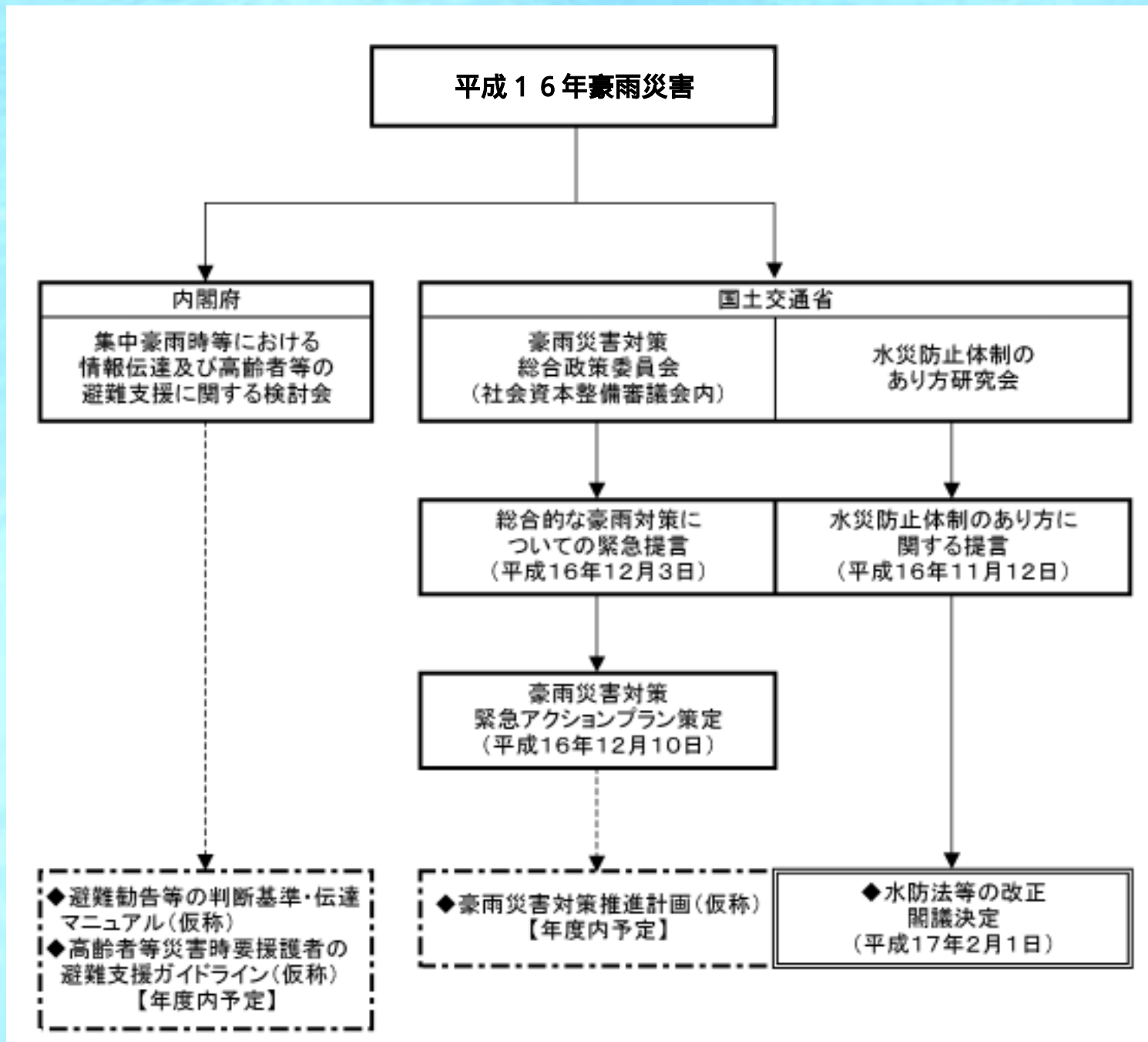


平成16年豪雨災害を受けての 災害対策の改善

平成16年豪雨災害を受けての災害対策の改善



豪雨災害対策総合政策委員会

< 委員会設置趣旨 >

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、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。

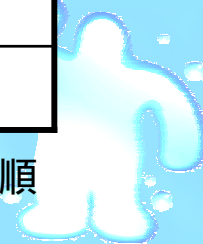
安全で安心できる社会の形成を図るためには、今年の災害から浮かび上がった新たな課題に的確に対応すべく、これまでの災害対策を総点検し、その抜本的な改善を図る必要があり、本委員会が設けられた。



豪雨災害対策総合政策委員会

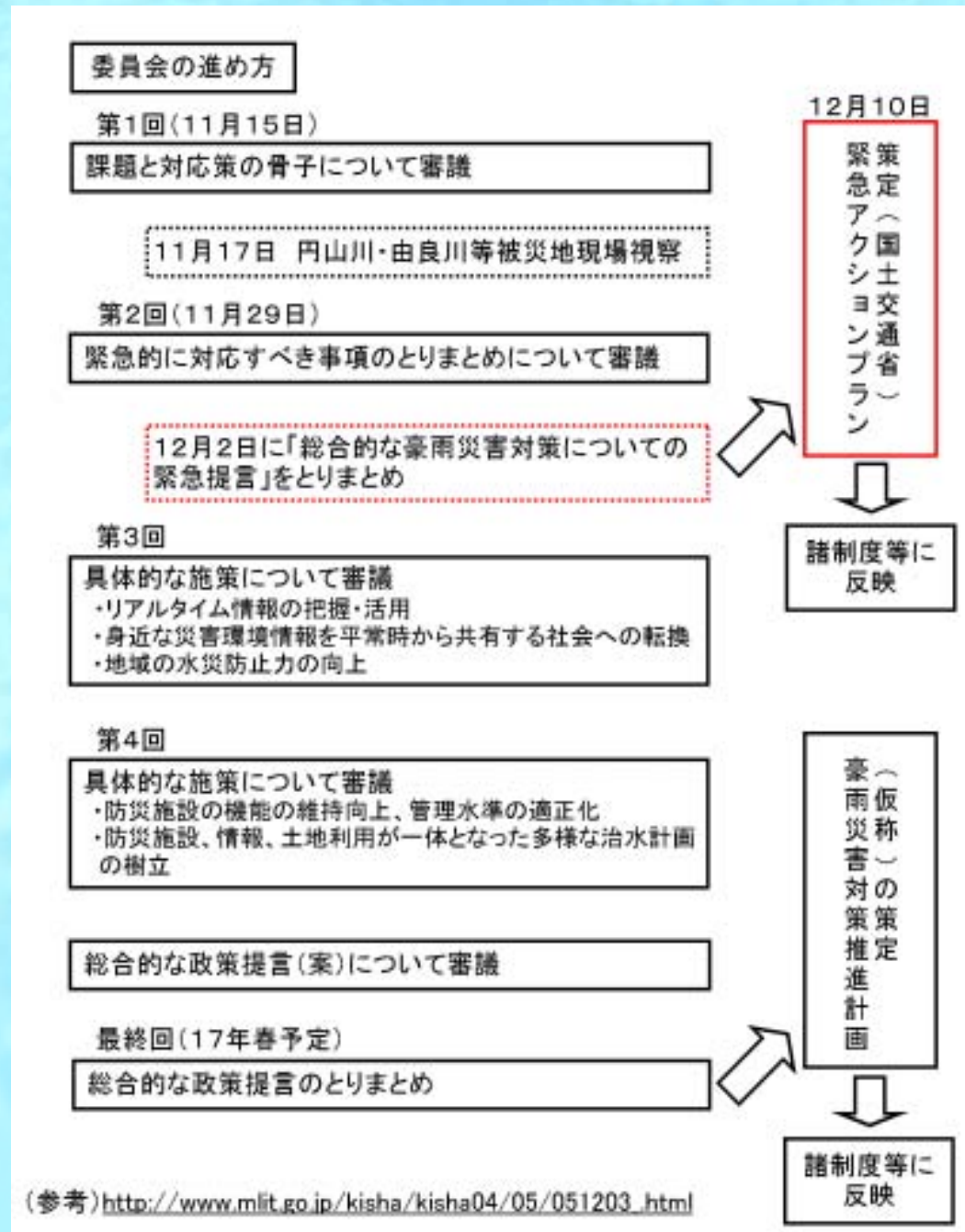
< 委員会名簿 >

委員長	近藤 徹	(財)水資源協会理事長
委員	片田 敏孝	群馬大学工学部助教授
//	小嶋 富男	NHK報道局気象・災害センター長
//	櫻井 敬子	学習院大学法学部教授
//	佐藤 慎司	東京大学工学部教授
//	田中 淳	東洋大学社会学部教授
//	玉井 信行	金沢大学工学部教授
//	辻本 哲郎	名古屋大学大学院工学研究科教授
//	中村 浩之	東京農工大学大学院農学研究科教授
//	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	京都大学大学院農学研究科教授
//	山本孝二	(株)ハレックス取締役会長



豪雨災害対策総合政策委員会

< 委員会の進め方 >



緊急提言

緊急提言の概要

1. 今年の災害の特徴と新たな課題 今年の水害、土砂災害、高潮災害等から、自然的状況、社会的状況の変化による新たな災害対策の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

②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

③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な対策が必要
・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

①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

②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

③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

④地下鉄、地下街など地下空間利用が増加している中で地下空間が多数浸水

・都市の地下空間の浸水に対する防衛と的確な避難誘導体制の構築が必要

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新たな課題に的確に対応しつつ、今後の投資余力が限られる中で、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基本的命題

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

1. 災害時に、よりの確に住民が避難等の行動をでき、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)

2. 災害経験があまりない住民や自治体等も、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が破壊した場合にも、壊滅的な被害とならないよう、施設的设计・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、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、従前の計画論にこだわらず多様な整備手法を展開する。

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支援する。

緊急提言

3. 緊急に対応すべき具体的施策(主なもの)

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

・避難行動等に有効な洪水予測情報は大河川のみ(1時間間隔)

・局所的降雨予測データを用いた流域が小さい中小河川での洪水予測の高精度化→中小河川での洪水予測をできるだけ実施(10分間隔)

・洪水時の情報は、「河川の水位が〇〇m」など河川管理者サイドの情報で、住民に実感がない

・氾濫域の浸水情報や土砂災害の前兆現象の情報など、住民の避難に結びつく**災害を実感できる情報**を提供

・洪水時の水位の情報を市町村に提供
・ダム放流警報スピーカー、電光掲示板は、放流通知等河川管理に必要な情報の提供時のみ使用

・洪水時の水位情報を住民等にリアルタイムで公表
・ダム放流警報スピーカーや電光掲示板を、市町村の避難勧告等の情報提供手段として**市町村等に開放**

平常時からの防災情報の共有の徹底

・浸水想定区域図の作成は大河川が中心(193河川)
ハザードマップの作成は大河川でも約3割
・高潮の浸水想定区域がない
・土砂災害警戒区域の指定は2県で213箇所とわずか

・浸水想定区域図の作成を主要な中小河川にまで拡大
・ハザードマップの作成・公表を被害をうけるほとんどの地域で義務化
・高潮浸水想定区域の指定制度を創設
・土砂災害警戒区域は緊急に全国展開

財政支援制度の創設

・洪水予報が難しい中小河川等で行動につながる情報がない

・「どの程度の雨で、いつ頃危険か」のような身近な河川の情報を日頃から住民に周知

・地震災害を想定に指定された避難場所の多くが水没

・水害・土砂災害・高潮災害に適合した**避難場所への全面的見直し**

迅速かつ効率的な防災施設の機能の維持向上

・補助区間は事業実施区間のみ流下能力の把握にとどまっており、水系全体の安全度が十分に把握されていない

・地域の災害安全度や防災施設の整備状況を調査・評価・公表し、その結果に基づき整備の適切な進捗管理

・堤防は計画高水位を基準に必要な断面の確保(量的整備)を優先

・高い水位が長時間続いても容易には破堤しないよう**堤防の質的強化**を市街地等で優先実施

・ダムの操作ルールは、過去の主要洪水に基づく計画で1つに決定
・洪水ごとにあわせた操作ができない

・降雨予測技術を活用した事前放流など**ダムの機能をより有効に活用できるよう操作ルールを変更**

地域の防災対応力の強化

・災害時の情報伝達に、災害時要援護者に対する配慮がない

・災害時要援護者施設への洪水予報の伝達方法を定め、防災計画への記載を義務化し、**円滑な避難を支援**

・水防団員の減少や高齢化による地域防災力の低下

・NPO等の水防活動を法律で**明確化**

・特定都市河川法では、地下空間管理者に対し、避難確保計画の策定・公表は努力義務

・一定規模以上の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化

緊急提言

<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、今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（関係委員会と連携）

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

管理水準の区分設定と管理内容の基準化

整備前途段階でも被害の最小化を図る危機管理体制

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

従前の計画論にこだわらない多様な整備手法

孤立化等を防止する施設整備

水防団等の水防技術力向上

被災者支援センター設立の支援

防災教育等の推進についての支援



アクションプラン

緊急的に対応する具体的施策(主なもの)

参考

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

・避難行動等に有効な洪水予測情報は大河川のみ(1時間間隔)

・局所的降雨予測データを用いた流域が小さい中小河川での洪水予測の高精度化→中小河川での洪水予測をできるだけ実施(10分間隔)
(本年度にガイドライン作成、5年間で一級水系900河川で整備)

・洪水時の情報は、「河川の水位が〇〇m」など河川管理者サイドの情報で、住民に実感がない

住民の避難に結びつく**災害を実感できる情報**を提供
・氾濫域の浸水情報 (3年間で全ての直轄河川で試行)
・土砂災害の前兆現象の情報 (3年間で約400市町村で実施)

・洪水時の水位の情報を市町村に提供
・ダム放流警報スピーカー、電光掲示板は、放流通知等河川管理に必要な情報の提供時のみ使用

・洪水時の水位情報を住民等にリアルタイムで公表 (H17年度から実施)
・ダム放流警報スピーカー等を、市町村の避難勧告等の情報提供手段として**市町村等に開放** (本年度にガイドライン作成 H17年度は整備局等で試行)

平常時からの防災情報の共有の徹底

・浸水想定区域図の作成は大河川が中心に193河川
ハザードマップの作成・公表は361市町村のみ
・土砂災害警戒区域の指定は2県で213箇所とわずか

・浸水想定区域図の作成を主要な中小河川にまで拡大・義務付け (5年間で約1900河川を指定・公表)
・主要な中小河川にかかる**ハザードマップの作成・公表を義務化** (5年間で、2300市町村で、作成・公表)
・土砂災害警戒区域の指定を緊急に全国展開(5年間で約6000箇所を指定)

制度の創設
財政支援

・洪水予報が難しい中小河川等で行動につながる情報がない

・「どの程度の雨で、いつ頃危険か」のような身近な河川の情報を日頃から住民に周知 (本年度にマニュアル作成、3年間で実施)

・地震災害を想定に指定された避難場所の多くが水没

・水害・土砂災害等に適合した**避難場所への全面的見直し** (H17年度から)

迅速かつ効率的な防災施設の機能の維持向上

・中小河川区間は事業実施区間のみ流下能力の把握にとどまっております、水系全体の安全度が十分に把握されていない

・地域の災害安全度や防災施設の整備状況を調査・評価・公表し、その結果に基づき整備の適切な進捗管理 (H17年度から実施)

・堤防は計画高水位を基準に必要な断面の確保(量的整備)を優先

・堤防の質的強化を市街地等を流れる区間で優先実施 (5年間で直轄河川は詳細点検を全て完了、中小河川は堤防を含む河川カルテを作成)

・ダムの操作ルールは、計画に基づき、洪水調節と利水容量を明確に区分して管理することが基本

・降雨予測技術を活用した事前放流など**ダムの機能をより有効に活用できるように操作ルールを変更** (本年度から分析開始、結果に基づき、随時実施)

地域の防災対応力の強化

・災害時の情報伝達に、災害時要援護者に対する配慮がない

・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、本年度にガイドライン)

・水防団員の減少や高齢化による地域防災力の低下

・**NPO等の水防活動を法律で明確化** (水防法改正を検討)

・特定都市河川法では、地下空間管理者に対し、避難確保計画の策定・公表は努力義務

・一定規模以上の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化 (水防法改正を検討)

水災防止体制のあり方研究会

< 研究会設置趣旨 >

今年には新潟県や福井県を中心に全国各地で甚大な水災被害が発生し、高齢者や児童をはじめとする災害時要援護者への支援措置、洪水時における住民への情報提供など、今後の水災防止体制のあり方について、様々な課題が明らかになってきた。

そこで、今後の水災防止体制のあり方を探ることを目的に、次の2点について検討を行うため、本研究会が設けられた。

水災防止力の強化

地域の水災防止を中心的に担ってきた水防団員の減少など、水災防止力の低下が懸念されている。水防団の強化や、近年増加している住民参加の防災活動との連携促進、行政との協力関係の充実等、水災防止活動を効果的に行うための体制の確立について検討を行う。

水災防止にかかわる情報提供のあり方

水災には事前及び発災中においてある程度の予測や準備が可能であるという特性があり、人的被害をなくすために必要な情報提供のあり方について検討を行う。

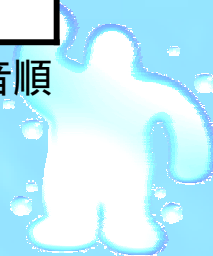


水災防止体制のあり方研究会

< 研究会名簿 >

座 長	宮村 忠	関東学院大学工学部土木工学科 教授
委 員	片田 敏孝	群馬大学工学部 助教授
	栗田 暢之	NPOレスキューストックヤード 代表理事
	小嶋 富男	NHK気象災害センター長
	重川 希志依	富士常葉大学環境防災学部 教授
	田中 淳	東洋大学社会心理学科 教授
	藤森 英二	郡山市水防管理者(※郡山市長)
	裕永 正光	(社)近畿建設協会 (※淀川左岸水防事務組合 元収入役)
	山田 正	中央大学理工学部 教授
	山本 孝二	(株)ハレックス 会長(※元気象庁長官)

敬称略、五十音順



水防法などの主な改定内容

< 閣議決定平成17年2月1日 >

地域の水災及び土砂災害の防止力の向上を図るため、浸水想定区域を指定する河川の範囲の拡大、中小河川における洪水情報等の提供の充実、水防協力団体制度の創設、非常勤の水防団員に係る退職報償金の支給規定の創設、土砂災害警戒区域における警戒避難体制の充実等所要の改正を行う。

(1) 水防法の一部改正

浸水想定区域の指定対象河川の拡大及び浸水想定区域における警戒避難体制の充実等
洪水予報制度の充実
水防協力団体の指定制度の創設
非常勤の水防団員に係る退職報償金支給規定の創設
浸水想定区域の指定に必要な調査に関する助成措置等

(2) 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部改正

土砂災害警戒区域における警戒避難体制の充実



集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の 避難支援に関する検討会

< 検討会設置趣旨 >

有識者、地方自治体等からなる検討会を設置し、

A 避難勧告・指示、避難行動マニュアル関係

- ・ 判断に必要な情報のあり方（活用できる情報とその精度等）
- ・ 避難勧告・指示の判断基準のあり方（河川等の状況レベルと警戒、避難準備、避難、解除等）
- ・ 避難勧告・指示の準備のための注意情報の提供
- ・ 防災関係機関内の情報伝達体制も含めた危機管理体制のあり方
- ・ 報道機関との連携も含めた、住民への迅速・確実な伝達手段

B 高齢者等災害時要援護者の避難支援ガイドライン関係

- ・ 先進事例等の調査研究
- ・ 高齢者等災害時要援護者の救援プランや、情報活用の仕組み

等について検討することを目的とする。



集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の 避難支援に関する検討会

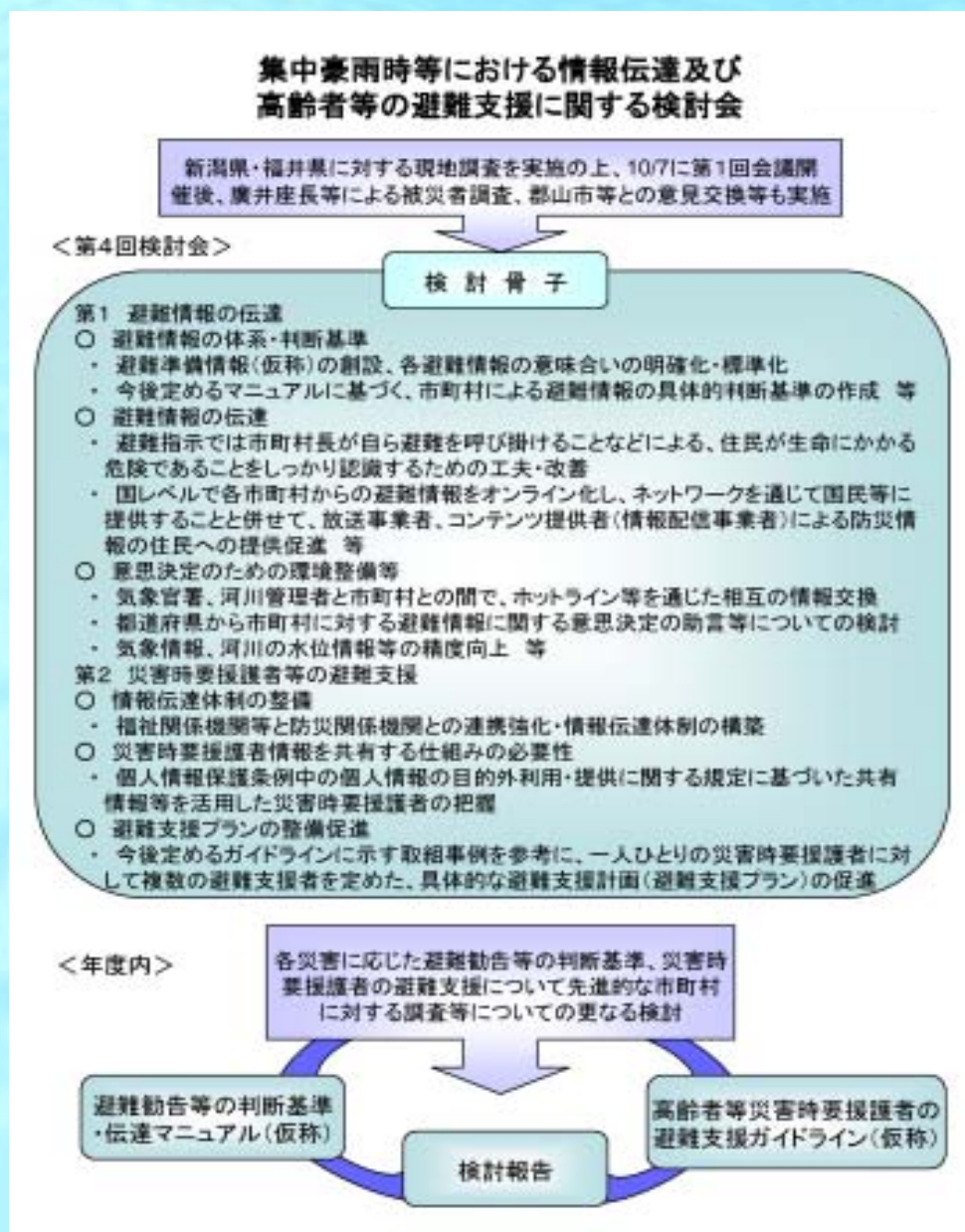
< 検討会名簿 >

座長	廣井 脩	東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
	青山 佳世	フリーアナウンサー
	阿部 勝征	東京大学地震研究所教授
	石川 芳治	東京農工大学大学院助教授
	沖 大幹	東京大学生産技術研究所助教授
	鍵屋 一	板橋区板橋福祉事務所長
	片田 敏孝	群馬大学工学部助教授
	川村 仁弘	立教大学社会学部教授
	栗田 暢之	NPOLスキュースtockヤード代表理事
	小嶋 富男	NHK報道局気象・災害センター長
	志方 俊之	帝京大学法学部教授
	重川 希志依	富士常葉大学環境防災学部教授
	田中 淳	東洋大学社会学部教授
	辻本 哲郎	名古屋大学大学院工学研究科教授
	林 春男	京都大学防災研究所教授
	和田 敏明	社会福祉法人全国社会福祉協議会理事・事務局長
	酒井 俊幸	愛知県防災局長
	大口 弘人	新潟県危機管理監
	旭 信昭	福井県県民生活部長
	佐藤 潤吉	福島県郡山市総務部長
	高口 義幸	熊本県水俣市総務企画部長
	上村 章文	内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(災害応急対策担当)
	安田 実	内閣官房参事官(安全保障・危機管理担当)
	布村 明彦	国土交通省河川局河川計画課長
	下河内 司	消防庁防災課長
	小佐野 慎悟	気象庁総務部企画課長
	榮畑 潤	厚生労働省大臣官房総務課長
	南 俊行	総務省情報通信政策局地上放送課長



集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会

< 検討骨子 >



災害情報普及支援室設置

地方整備局は自治体の災害対策を支援します
～「災害情報普及支援室」を新たに設置～

記者発表資料

- 平成16年の全国各地での災害の多発を受け、国土交通省本省では昨年12月10日に「豪雨災害対策緊急アクションプラン」をとりまとめました。さらに、同アクションプランを受けて、同12月21日には、中部地方整備局をはじめとする10の地方支分局長が共同で具体的な今後の対応策について国土交通大臣に報告を行った旨を明らかにしたところです。
- その報告内容に基づき、この度、中部地方整備局では、本日をもって関係全事務所（9事務所）に「災害情報普及支援室」を設置することとしました（担当は別表1）。
- 洪水ハザードマップは中部地方の直轄管理河川ではこれまで対象市町村の50%にあたる65市町村^{※1}での公表にとどまっている状況から、市町村がハザードマップを作成する際に必要な技術的支援を行うことを主な目的としています。
今後、同室を中心に今後関係機関と調整を図り、平成17年度に各事務所単位を基本として、国、関係県、関係市町村等により構成されるハザードマップの普及を目的とする協議会を設立する予定です。
- また、地方整備局河川部（愛知県名古屋市）においては、降雨予測技術の進展等を踏まえ、今後関係各県が管理する中小河川にも多く導入されていくこととなる洪水予測システムが構築される際に必要となる県への技術的支援を行うとともに、ブロックを広域的に所掌する地方整備局としての特性を活かし、複数県間の河川情報の共有化の支援等を行っていきます（担当は別表2）。
- 上記に関する具体的な取り組み等は別紙のとおりです。
- なお、上記事務所と併せ、管内の国道事務所におきましても自治体の支援のための窓口設置の検討を進めます。

※1：平成16年12月末現在

平成17年1月27日
国土交通省中部地方整備局



災害情報普及支援室設置

(別紙)

災害情報普及支援室について

(1) 役割・機能

- ・ハザードマップの作成に関する市町村への技術支援
- ・「災害情報協議会（仮称）」^(注1)の運営
- ・その他、災害ポテンシャル情報に関する普及・啓発活動 等

(2) 構成

- ・(別表1のとおり)

(3) 今年度内の予定

- ・ハザードマップ未作成市町村との直接の意見交換の実施による啓発活動と課題の整理
- ・「災害情報協議会（仮称）」の設立準備（スキームの整理、関係機関との調整）

(4) 設置事務所

事務所名	所在地
木曾川上流河川事務所	岐阜県岐阜市
沼津河川国道事務所	静岡県沼津市
浜松河川国道事務所	静岡県浜松市
静岡河川事務所	静岡県静岡市
庄内川河川事務所	愛知県名古屋市
豊橋河川事務所	愛知県豊橋市
三重河川国道事務所	三重県津市
木曾川下流河川事務所	三重県桑名市
天竜川上流河川事務所	長野県駒ヶ根市
合 計	9事務所

(注1)：ハザードマップの普及に関する関係市町村の一体的な取り組みを支援するために、平成17年度に設置する予定の協議会。上記各事務所単位で設置し、国・関係県・関係市町村等により構成される予定



災害情報普及支援室設置

< 支援室名簿 >

(別表1)

事務所		役職
木曾川上流河川事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査課長
		流水調整課長
		管理課専門職
		機械課専門職 電気通信課専門職
沼津河川国道事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査第一課長
		河川管理課長
		事業計画課長 調査第一課洪水予報係長
浜松河川国道事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査第一課長
		河川管理課長
		調査第一課洪水予報係長 河川管理課河川管理第一係長 河川管理課河川管理第二係長
静岡河川事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査課長
		調査課洪水予報係長
		管理課長 管理課専門職
庄内川河川事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査課長
		調査課洪水予報係長 管理課管理係長
豊橋河川事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査課長
		管理第一課長 調査課洪水予報係長
三重河川国道事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査第一課長
		河川管理課長
		調査第一課専門職 調査第一課専門職 調査第一課専門調査員
木曾川下流河川事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査課長
		管理課長
		調査課調査係長 調査課専門調査員
天竜川上流河川事務所	室長	副所長(技術)
	スタッフ	調査課長
		管理課長 調査課洪水予報係長

(別表2)

中部地方整備局河川部	地域河川調整官
	地域河川課長
	河川計画課長
	河川管理課長

