

豪雨対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告(要旨) 市街地・住宅地を中心として

勧告日 :平成14年3月26日

勧告先 :内閣府、総務省(消防庁)、国土交通省

実施時期 :平成12年8月～14年3月

実施の背景事情等

河川氾濫の可能性のある沖積平野(国土の約1割)に人口の約5割、資産の約7割が集中

近年、災害に結び付きやすい集中的な豪雨が多発(1時間雨量100mm以上の豪雨は平成10年に4回、11年に10回、12年に6回、13年に6回を観測)

自然災害による施設関係等被害額(国等が復旧に関与しているもの)のうち83パーセント(8,038億円。平成8年～11年の年平均)が豪雨及び台風によるもの。また、同4年間の死者及び行方不明者計405人のうち259人が豪雨及び台風によるもの

平成11年6月の豪雨により地下空間への浸水被害(福岡市で1人溺死)及び土砂災害(広島市と呉市で24人死亡)が発生。12年9月の東海豪雨により大規模な浸水被害が発生(愛知県下で7人死亡、地下駅にも浸水)

この行政評価・監視は、こうした状況を踏まえ、市街地・住宅地を中心に豪雨による災害の防止対策や公共土木施設災害復旧事業の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施

主な勧告事項

1 豪雨による災害の防止対策

(1) 市街地・住宅地における豪雨災害対策

ア 地下空間における浸水対策の推進

全国に地下街78か所(17都道府県27区市に計100万㎡)及び地下駅623駅が存在

水防法の一部改正(平成13年7月)により、()洪水予報河川について国土交通大臣又は都道府県知事が浸水想定区域と想定水深を公表すること及び、

()地下施設の利用者の円滑かつ迅速な避難が確保されるよう洪水予報の伝達方法を市町村地域防災計画に掲載することが義務化

一部の地方公共団体では、地下空間の施設管理者等関係者で構成する情報伝達等に関する協議会等を設置

地下空間への浸水被害については、中央防災会議が定める防災基本計画に基づき、行政機関が定める防災業務計画や地方公共団体が定める地域防災計画により対策を講ずることとなる。

地下空間への出入口における浸水防止対策(止水板及び砂袋の配備)が一部において不徹底

- ・ 東京、新宿、池袋、渋谷の主要4ターミナル駅に併設されている8地下街中、2地下街は止水板設置、3地下街は砂袋のみ設置、3地下街はどちらも未設置 など

複数の施設管理者がいて管理権が分かれる地下空間は、消防法上共同防火管理協議会を設置し、消火、避難誘導等の火災への対応を協議して定めておくことが義務付けられているが、浸水については、浸水時の避難誘導態勢を含め施設管理者相互が連携・協力して対策を講ずる仕組みがない。

- ・ 首都圏・近畿圏では、河川氾濫及び内水氾濫の解析例が一部にあるものの、個別の地下空間を対象とした浸水の解析はこれまで行われていない。

現行の防災基本計画では、地下街等を浸水被害から防止するための施設整備の促進に努める旨の記述にとどまっている。

< 勧告要旨 >

1. 防災業務計画や地域防災計画において地下空間の浸水対策が強化されるよう、防災基本計画を修正し地下空間の浸水対策に係る基本的な指針を盛り込むこと。(内閣府)
2. 防災基本計画の修正を踏まえ、防災業務計画を修正して、都道府県を通じ市町村に対し、地域防災計画の修正を指導するとともに、地下空間の施設管理者等関係者の連携・協力による効果的な避難誘導対策等の実施を引き続き要請すること。(総務省(消防庁))
3. 防災基本計画の修正を踏まえ、洪水情報、内水氾濫の解析結果等の提供及び浸水防止施設の整備促進対策を推進するとともに、地方公共団体が行う地下空間の施設管理者等関係者の組織化・連携強化に向けた施策を支援すること。(国土交通省)

イ 宅地開発に伴い設置される調整池の法令上の位置付け

都市計画法上、宅地開発等の開発許可の申請に際しては、公共施設の管理者(市町村等)の同意が必要。市町村等は、この機会を通じ、開発区域内の雨水を一時的に貯留する必要がある場合に宅地開発等指導要綱に基づいて洪水被害を防止するための流出抑制施設(「調整池」)の設置を開発事業者に要請

河川や下水道等は公的な管理者が管理することが河川法、下水道法等上明確であるのに対し、調整池については、法令上その位置付けが不明確

近年頻発する集中的な豪雨に際して、雨水の河川等への流出を一時的に抑制し、貯留する機能を有する調整池の果たす役割は重要

国土交通省では、調整池の設置及び管理に関して適正な事務の執行を求めている(平成12年7月の「流出抑制施設マニュアル」)が、地方公共団体が調整池を恒久的に管理することができる場合及びその場合における構造等の要件について、明確な基準を示していない。

調査した37市(区を含む。)における調整池の土地の帰属及び調整池の管理についての方針は、区々

- ・ i) 土地の帰属及び調整池の管理ともに市とするもの15市、ii) 土地の帰属及び調整池の管理ともに開発事業者とするもの8市、iii) 市と開発事業者との協議で決定するもの14市

調整池が暫定的な施設としての取扱いを受けている場合、i) 調整池が埋め戻されている事例(4市)、ii) 元の地権者が買戻し特約を有する土地に調整池が設置されている事例(1市)あり

< 勧告要旨 >

宅地開発に伴い設置される調整池について、河川法、下水道法等関係法令における位置付けを整理し、地方公共団体がその機能を保持して適切に管理することを可能とするよう所要の措置を講ずること。(国土交通省)

(2)

土砂災害の防止に係る区域の指定

土石流、地すべり等の土砂災害は、平成8年から12年までの5年間の年平均で1,055件発生(全都道府県で発生)し、5年間で計110人が死亡

砂防指定地又は地すべり防止区域は、砂防法又は地すべり等防止法に基づき、国土交通大臣等の主務大臣に指定の権限あり。主務大臣は、それぞれ定期的に全国的な点検調査を実施し、土砂災害が発生する危険性のある箇所(土砂災害危険箇所)を把握

指定された区域では、一定の行為が制限されるとともに所要の災害防止工事を施行(いずれも都道府県知事の管理する事務)。土砂災害の発生源対策とし

て、砂防指定地及び地すべり防止区域の指定を促進し、災害を助長・誘発する行為の制限等を積極的に図っていくことが重要

国土交通大臣等は、都道府県知事から指定要望のあった箇所について砂防指定地又は地すべり防止区域の指定を行っているのが実態である。

- ・ 現に土砂災害が発生するなど災害を防止するための措置を講じなければならぬ状況にあるものの、地権者の同意が得られない箇所について、都道府県知事から国土交通省に指定要望がなく指定されていない事例あり(3事例)
- ・ 全国的な点検調査の結果、土砂災害危険箇所として国土交通省が把握しているながら、都道府県知事から指定要望がなく指定されないまま推移している間に、土砂災害が発生している事例あり(11事例)

< 勧告要旨 >

都道府県からの指定要望によるほか、必要に応じて自ら積極的に災害発生
の危険性の高い箇所について砂防指定地及び地すべり防止区域の指定を行う
こと。(国土交通省)

2 災害復旧事業の実施 - 公共土木施設災害復旧事業 -

査定における事業効果の的確な把握

国庫負担の制度のある公共土木施設災害復旧事業については、地方公共団体の提出する目論見書等の資料、主務大臣の命ずる職員による実地調査の結果等を勘案して主務大臣が事業費(工事費及び事務費)を決定。一箇所の工事の費用が一定額に満たないもの、工事の費用に比してその効果の著しく小さいもの(「経済効果少」)等は国庫負担の対象外

事業費の適切な決定のためには、目論見書等の記載に正確さが確保されるとともに、実地調査が公正、透明かつ厳正な形で行われることが必要

国土交通省の行う工事費の決定(査定)は、災害復旧事業費の決定に係る手続や方針を定めた査定方針(地方公共団体にも通知)に従って行われる。

今回、公共土木施設被害額の9割を占める国土交通省河川局所管分について実施状況を調査

国土交通省は、「経済効果少」の判定について、目論見書の記載内容の審査に加え、現地での実地調査において、直接の経済効果、間接効果、公共の利害等を勘案し総合的にを行っている旨説明(「経済効果少」による欠格の件数は、平成10年災で1件、11年災で3件)。しかし、査定方針には、実地調査に当たっての手続や考え方については記載がない。

復旧によって得られる効果算定のための単価を被害種類別に定めた「経済効果算定基準」(査定方針の一部)は40年以上もの間見直しが行われておらず、当該単価は社会経済の実態から乖離

目論見書の記載をみると、調査した採択事業1,140件中、i)経済効果欄への記載がないまま申請している事例12件(1市)、ii)複数ある被災箇所の経済効果欄への記載が一律になっている事例7件(2市)あり

< 勧告要旨 >

1. 査定方針において災害復旧事業の効果の判定に係る方針を明確にするとともに、経済効果算定基準を改定すること。
2. 目論見書の経済効果欄への的確な記載について地方公共団体を指導すること。(国土交通省)

【その他の勧告事項】

土砂災害に係る警戒避難基準の設定

災害復旧事業における成功認定事務の効率的実施