

第201回 通常国会閉会中審査
参議院災害対策特別委員会



会 議 録

令和2年7月28日(火曜日)

参議院災害対策特別委員会の閉会中審査において、令和2年7月豪雨により九州を中心として発生した豪雨災害を踏まえ、避難勧告・指示の見直しの状況、線状降水帯の予測の可能性、災害で寸断されている道路や大規模な土砂災害からの復旧、川辺川ダムを含めた抜本的治水対策の必要性について、内閣府防災、国交省、気象庁に質問するとともに、令和2年度が最終年となる「防災・減災、国土強靱化の3か年緊急対策」の継続について武田良太国土強靱化担当大臣に要請しました。



足立敏之委員：自由民主党の足立敏之でございます。本日は質問の機会を与えていただきまして、杉委員長、各理事の皆さんに感謝を申し上げたいと思います。

私は、建設省、国土交通省でインフラ整備、防災、災害対応に取り組んでまいりました。本日は、一緒に被災地を回らせていただいた馬場先生に続きまして、熊本県を中心に大きな被害が発生した豪雨災害について質問をさせていただきます。

まずは、お亡くなりになられた皆様の御冥福を謹んでお祈り申し上げますとともに、被害に遭われた全ての皆様に心からお見舞いを申し上げます。

内閣府におかれましては、直ちに令和2年7月豪雨非常災害対策本部を設置されまして、武田大臣の陣頭指揮によりまして、政府を挙げて人命の救助活動に全力を挙げて取り組まれるとともに、現地の課題を速やかに把握し、プッシュ型支援など先手先手の対応に御尽力をいただきました。また、現在は対策パッケージの取りまとめを進めておられるということで、心から感謝を申し上げたいと思います。

また、新型コロナウイルスの影響下で災害対応に全力で当たっておられる関係省庁の皆様方にも心から感謝を申し上げたいと思います。

1. 避難情報の見直しについて

足立委員：今回の豪雨災害におきましては、大雨特別警報や避難指示、避難勧告、様々な情報が発信されています。

昨年の5月から大雨の際の災害の危険度や住民の取るべき行動を5段階の警戒レベルに分けて発表する運用が行われてきていますが、避難勧告と避難指示については同じレベル、危険な場所から全員避難という区分となっております。違いが非常に分かりにくいという指摘がありました。

昨日、内閣府でこれらを統一する方針で検討を進めていると報道がありましたけれども、私自身も国土交通省にいた頃からその曖昧さを度々指摘されておりました。統一する方向は非常に望ましい方向だと考えています。

避難指示と避難勧告との一本化、現在どのように検討を行っているのか、今後の見通しも含めまして内閣府の青柳政策統括官に伺います。



青柳一郎内閣府政策統括官：お答えいたします。

御指摘の避難勧告、避難指示の関係につきましては、昨年、台風19号を受けまして中央防災会議の下に避難に関するワーキンググループを設置し、この3月の報告におきまして、避難勧告・指示について制度上の整理を行うという報告をいただいたところでございます。

この報告を踏まえまして、避難に関する制度的な論点を議論するために、本年5月に有識者からなるサブワーキンググループを設けたところでございます。サブワーキンググループでの意見と併せまして、避難情報を実際に発令する市町村長の皆様方からも御意見を伺うために、130の市町村長さんを対象としたアンケートを、電話とヒアリングを実施したところでございます。

これまでに伺った意見を踏まえまして、報道にもございますように、警戒レベル4に避難勧告と指示両方が含まれているのは分かりにくいと。それと、勧告と指示の意味の違いが住民に十分理解されていない、指示待ちにつながっているおそれがあると、課題があるということで、避難勧告と指示を一本化する必要性、さらに、より状況が切迫した、取るべき行動を変えるように市町村長が特に促したい場合に発令する情報、こういったものを設けることの必要性をおっしゃられる意見が有識者及び市町村長さん、大勢を占めているという状況になっております。

今後、このサブワーキンググループでの議論、来月から9月頃には一定の取りまとめを行って、更に詰めを行っていきたく思いますけれども、8月から9月頃にはある程度の取りまとめが行えるように議論を進めてま

いたいと考えております。

足立委員：ありがとうございます。大変重要なことですので、できるだけ早く検討を進めていただきたいと思います。

2. 線状降水帯の雨量予測について

足立委員：次に、最近の豪雨災害の状況等を見ていると、地球温暖化に伴いまして気候が大きく変化していて、これまでにない状況が生じてきているのではないかと強く思います。

その影響かと思いますが、今回も線状降水帯が多数発生しまして、同じ地域に猛烈な雨が降り続いて、九州だけでも13回にわたって線状降水帯が発生したと言われていました。

このような現象について予測がなかなか難しいという話も聞くのですが、人命に関わることであり、より精緻な予測が可能となるよう、気象庁に対する期待は非常に大きいものがあると考えています。

気象庁長官に伺いたいと思います。線状降水帯を起因とする降水量の予測について、もっと精緻にできないのか、その点について見解をお願いします。



関田康雄気象庁長官：お答えいたします。

線状降水帯は、強い降水を伴いながら長時間にわたってほぼ同じ場所に停滞するため、災害に結び付く可能性が高い現象でございます。この線状降水帯の発生を事前に予測することや、発生した線状降水帯による大雨がどのくらいの時間継続するのかを予測することは、ただいま委員から御指摘ありましたとおり、残念ながら現在の技術では困難でございます。

このため、現在は、線状降水帯の発生が確認された場合に観測される雨量や雨域の広がりなどに応じて、記録的短時間大雨情報の発表やホットラインによる地方公共団体への状況解説などにより气象台から警戒を呼びかけております。また、線状降水帯による大雨が継続し、重大な災害の起こるおそれが著しく高くなった場合には、特別警報を発表し、最大級の警戒を呼びかけることとしております。

今後、この線状降水帯の発生を予測し、これを防災気象情報として提供するためには、スーパーコンピューターを活用した予測技術の高度化に加えて、線状降水帯の発生に結び付く大気の状態を正確に観測し、特に水蒸気の流入量を把握することが必要であります。

気象庁といたしましては、交通政策審議会気象分科会の提言を踏まえまして、大学や関係機関とも連携し、線状降水帯による集中豪雨の予測技術の向上を重点課題として、予測プログラムの開発や衛星データを予測に取り込む技術の開発などに取り組んでいるところでございます。このような予測技術の開発は中長期的に取り組む必要がございますが、開発の進捗に合わせて、できることから順次、防災気象情報の改善にも反映してまいりたいと考えております。

足立委員：予測について御説明ありました。あらかじめ正確にきっちりやるというのはなかなか難しいかもしれませんが、例えば6時間前とか3時間前とか1時間前とか、いや、今起こっているということでもいいのかもしれないんですけども、そういったことをしっかり気象庁として国民に向けて警鐘を鳴らしていただくよう、そのような心構えでこれからも取り組んでいただきたいと思いますので、よろしくお願ひします。



次に、道路の関係について御質問をいたします。

先ほど馬場先生からも御質問がありまして、球磨川沿いの国道219号あるいは県道の中津道八代線、こういったところが本当にずたずたな状態になっているところを、今回、権限代行で国が延長100km、橋は10橋、これを復旧していただくことになって、本当に感謝を申し上げたいと思います。また、河川についても、先ほど馬場先生からお話がありましたように、9本の河川が権限代行でやっていただくことになりまして、感謝を申し上げたいと思います。

そのぐらい今回の災害は激甚で、恐らく県の手には負えない、というものでございます。是非しっかりと復旧していただきたいと思いますが、やはり、馬場先生もおっしゃいましたけれども、そうはいつても、整備局の人員、組織、本当に限りがありまして、打ち出の小槌のように出てこないとよく局長も言っていますけれども、そういうような状況を考えたときに、これは政府挙げて、是非ともこういった権限代行を行うときの組織について、組織、人員について政府挙げてしっかり考えていただくように、これは武田大臣にもお願いしておきたいと思っております。よろしくお祈りいたします。

3. 道路の通行止め区間の早期復旧について

足立委員：道路関係では、熊本以外の地域でもかなり災害が起こっております。お手元の資料1は今申しました219号の関係ですが、資料2でございますけれども、岐阜県の国道41号です。これは、私、かつて中部地方整備局長を拝命しております、そのときに管理をしておりました道路でございます。大変重要な道路で、高山と下呂の間を結ぶ観光や物流でも大変重要な道路ですけれども、今回、飛騨川の出水によりまして河岸が約500mにわたりまして決壊して、現在、通行止めになってございます。道路の山側にあるJR高山線についてもその影響で運行停止ということになっておりますが、これは先日、運行を再開したと聞いております。この道路は非常に重要な道路で、これからも観光面、物流面でも早期復旧が大事でありますので、何としても国土交通省さんによろしくお祈りしたいと思っております。

また、もう一方、同じような状況が国道210号、大分県の国道ですが資料3でございます。とても似た状況でございまして、これも玖珠川が増水して約100mにわたりまして道路が洗掘されて流失しています。こちら山側にJRの久大線というのがございますけれども、7月23日に現地へ行きましたが、両現場とも整備局の皆さんが24時間体制で地域の建設業の皆さんと一生懸命復旧に向けて頑張っていたいただいております。

是非とも、この2つの国道の早期復旧に向け、道路局長の御決意をお聞きしたいと思います。

【資料1】 国道219号等の被災状況



①八代市坂本地区 足立敏之事務所撮影



②球磨村渡地区 足立敏之事務所撮影



②落橋した相良橋(球磨村渡地区) 熊本県建設業協会人吉支部提供

自由民主党・国民の声 足立敏之
熊本県建設業協会人吉支部提供、足立敏之事務所撮影

【資料2】 国道41号の被災状況 ～岐阜県下呂市～



(株)パスコ提供



足立敏之事務所撮影



足立敏之事務所撮影

自由民主党・国民の声 足立敏之 (株)パスコ提供、足立敏之事務所撮影



池田豊人道路局長：お答えいたします。

まず、国道41号でございますけれども、今御指摘ありましたとおり、下呂市小坂町門坂において飛騨川の増水により川に面した道路のり面が約500mにわたり崩壊しまして、その被災箇所を含む約1kmの区間で現在通行止めが続いております。このため、東海北陸自動車道などの一部区間を無料としまして、広域的な迂回路を確保しているところでございます。

また、この被災箇所に平行しておりますJR高山本線についても同時に不通になっておりましたが、道路、河川、鉄道の各管理者の連携による復旧で、7月23日にはこのJR高山本線については運行が再開されたところでございます。国道41号自体の復旧は、8月31日を目途に1車線の片側交互通行による交通開放を目指して応急復旧を進めております。

次に、国道210号でございますけれども、大分県の日田市天瀬町赤岩地区におきまして、玖珠川の増水によりまして、これも道路のり面が100mほど崩壊しまして、ここを含む約1kmの区間でまだ通行止めが続いております。このため、平行する九州横断自動車道の長崎大分線の一部を無料にして迂回路を確保しております。この国道210号の復旧につきましては、8月20日を目途に一車線の片側交互通行による交通開放を目指し応急復旧を進めております。

今後も、早期の復旧に努めてまいりたいと考えております。

足立委員：ありがとうございます。重要な道路ですので、よろしくお願ひしたいと思います。

次に、球磨川の洪水被害についての御質問に参ります。

今回、熊本県南部を流れる直轄河川、球磨川では、これまでに経験したことのないような洪水に見舞われました。

4. 球磨川の洪水被害について

足立委員：お手元の資料4に、人吉市内の商店街、温泉街の被害状況をお示ししております。人吉市の中心街の九日町商店街というところを馬場先生も御一緒に視察させていただきましたけれども、特に中心街の被災は著しくて、建物は二階まで被害を受けておりました。その被害の甚大さにとても驚いたところであります。

また、資料4の右下のところにありますが、球磨川沿いの温泉街も被災しておりまして、老舗の温泉旅館ですけれども、水圧で川に面した側の窓ガラスが割れて内部に洪水が浸入して、泥、土砂が大変たくさん堆積している、そんなような深刻な状況も見て取れました。

また、資料5ですけれども、青井阿蘇神社と

[資料3] 国道210号の被災状況 ～大分県日田市～



自由民主党・国民の声 足立敏之 足立敏之事務所撮影

[資料4] 人吉市内の被災状況



落橋した西瀬橋(人吉市)

球磨川沿いに建つ老舗の温泉旅館

自由民主党・国民の声 足立 敏之 足立敏之事務所撮影

いう国宝の神社が人吉市内にありますけれども、この神社は楼門とか拜殿まで浸水したというのは、江戸時代、寛文9年、1669年、あるいは正徳2年、1712年、その大洪水以来のことだそうで、明治以来浸かったことのなかった楼門だとか拜殿が浸かるような大洪水、まさに歴史的な大洪水を今回迎えたというふうに言えると思います。

さらに、下流の溪谷の区間になりますが、資料6でございますけれども、溪谷の中を谷いっぱい水が流れるというような状況になりまして、道路面から3～4m、場合によっては5mぐらまで流水が達するなど、深刻な被害が発生しています。

こういう深刻な被害を見ていますと、元々計画されていた川辺川ダムというのがありますが、これがあれば被害をもう少し軽減できたのではないかと強く感じられます。

ここで、川辺川ダムについて御存じのない委員もおられると思いますので、私の方から簡単に説明をさせていただきます。少しお時間をいただければと思います。

【資料5】 青井阿蘇神社の被災状況



自由民主党・国民の声 足立敏之
熊本県建設業協会人吉支部提供、足立敏之事務所撮影

【資料6】 球磨川溪谷部の被災状況



自由民主党・国民の声 足立敏之 足立敏之事務所撮影

5. 川辺川ダム建設事業のこれまでの経緯

足立委員：川辺川ダム建設事業ですが、昭和40年7月、資料7にございます、昭和40年7月の球磨川の大出水を踏まえて計画されたもので、昭和42年に実施計画調査、そして昭和44年に建設事業に着手されています。

実は水没家屋が549世帯と大変多くて用地交渉が難航しましたが、平成2年に地権者と補償基準を妥結して、現時点では99%の地権者が既にここにありまして頭地代替地という高台に整備された代替地等に移転済みになっています。また、付け替え道路も9割ほど既に完成していて、既に切替えも終わっております。また、本体工事のための、川の水を切り替える仮排水トンネルと言いますが、これも既に平成11年に完成している、そんな状況ですが、平成の初頭

【資料7】 川辺川ダムの概要



自由民主党・国民の声 足立敏之 国土交通省提供、足立敏之事務所撮影・編集

に全国的にダムの反対運動が広がりまして、川辺川ダムについても反対運動が活発化したところであります。

平成19年の5月に、川辺川ダムを前提とする河川整備基本方針が当時の熊本県知事の了解もいただいて策定されています。実はその際の本省の河川計画課長として取りまとめを行っていたのが私でございまして、このプロジェクトには強い思いがあります。

そのときの基本的な考え方としては、球磨川本川と支川の川辺川の合流点にある人吉盆地には洪水が集まりやすい、下流が溪谷となっていて狭窄部となっているので、浸水被害が発生しやすい状況にある、さらに、球磨川本川には市房ダムというダムがありますが、規模が小さくて洪水調節効果が小さい、したがって、8400万 m^3 という洪水調節容量を擁する川辺川ダムがこの流域の洪水防御のために不可欠と考えていたところです。今申しました川辺川ダムの8400万 m^3 というのは、皆さん御承知の八ツ場ダムの6500万 m^3 の約1.3倍ということで、効果は非常に大きいということです。

しかし、その後、球磨川の流域内で最も川辺川ダムの受益を受ける人吉市ですとか、ダムサイトの相良村などがダムへの反対を表明しました。それを受けまして、平成20年9月に現知事の蒲島知事が、計画を白紙撤回し、ダムによらない治水対策を追求するという発言をされ、検討に入ることになりました。

平成21年9月の政権交代を受けまして、前原元国土交通大臣が、「ダム本体工事は中止、生活再建対策は継続」との方針を発表され、今日に至っているところです。法的には何も問題がなかったプロジェクトが大臣の一存で中止されるというのは、我が国ではこれまでなかったことだと思います。その影響で今回の水害が起こったとすると、これは大変なことだと思います。

同じ時期に中止された八ツ場ダムですけれども、流域の都県知事の反対を受けまして再度検証を行い、その結果、事業継続となりまして、昨年10月に完成して、台風19号の大雨で利根川の流域が洪水に見舞われた際に大きな効果を発揮したのは皆さんの御記憶にあるところだと思います。

6. 球磨川の抜本的な治水対策について

足立委員：球磨川につきまして、今回の豪雨によりまして激甚な浸水被害が発生していますが、今後更に地球温暖化などで水害が激甚化することを考えますと、今後、被害の大きかった人吉市ですとか球磨川沿いの町の再生と併せて、川辺川ダムを含め抜本的な治水対策を改めて検討すべきと考えますが、水管理・国土保全局長の見解を伺います。



国土交通省 五道仁実水管理・国土保全局長

五道仁実水管理・国土保全局長：お答え申し上げます。

委員御指摘のとおり、今回の豪雨でございまして、速報値によりますと、球磨川流域において12時間で300mmを超えるという平均雨量があったと推定されておられまして、記録的な大雨であったと考えられます。今回の水害につきましては、今後、県や関係市町村のお話も伺いつつ、今回の水害の検証が必要であると考えています。

その上で、球磨川の抜本的な治水対策の検討に当たっては、再度災害防止の観点が必要であると考えています。例えば、昨年、東日本台風の記録的な豪雨により被害を受けた7つの一級水系においては、本年1月に国、県、市町村の連携により緊急治水対策プロジェクトを作成し、同様な台風でも再度災害防止ができ、本川から越水させないことを目標として、緊急的に実施すべきハード、ソフト一体となった対策の全体像を明らかにしたところです。球磨川においても、甚大な被害を受けた沿川の町の再生ができるよう、7つの水系と同様に、上流、下流、本川、支川の流域全体でハード、ソフト一体となって取り組む抜本的な治水対策を国、県、市町村で連携して検討してまいりたいと考えています。

足立委員：地元に向ったときも、沿川の首長さん方からは、やはり抜本的な治水対策を早くつくってくれという声が大変多かったです。是非とも、国土交通省が、責任を持って抜本的な対策に取り組んでほしいと思います。

そして、最後の質問に参りたいと思います。

7. 防災・減災、国土強靱化3か年緊急対策について

足立委員：先日、いわゆる骨太の方針が7月17日に閣議決定をされています。その中で、国土強靱化に関する記載についてですが、今回の一連の豪雨災害を踏まえて、「今年度までの3か年緊急対策後も中長期的視点に立って計画的に取り組むため、国土強靱化基本計画に基づき、必要十分な予算を確保して、災害に屈しない国土づくりを進める」とされました。

3年前に九州北部豪雨を契機に始まりました防災・減災、国土強靱化の3か年緊急対策ですけれども、今年度が最終年度となっております。令和2年度が最終年度であるこの3か年緊急対策ですけれども、引き続き継続して計画的に実施する必要があると今回の豪雨災害を見ても強く感じますが、国土強靱化担当大臣でもある武田防災担当大臣の御見解をお伺いしたいと思います。



武田良太防災担当大臣

武田良太防災担当大臣：御指摘のとおり、ここまで災害が激甚化、多発化する中で、年々、この国土強靱化政策の重要性というのは増してきているように考えております。多くの先生方に御協力をいただきました3年間の緊急対策、もう最終年度を迎えたわけですけれども、まずはしっかりとこれを、取組を進めていくことが重要ではないかと思えます。

また、令和元年補正で1兆1,520億円という予算を計上していただきましたけれども、これは、水害に関する河道掘削でありますとか堤防強化、こうした事業を進めさせていただいているところであります。7月17日には、骨太の方針2020におきましてしっかりとこの3年後の国土強靱化の方向性についても書かせていただきました。中長期的視点に立ってこれ計画的に進めていくんだと、そしてこれを実行に移すためには、必要十分な予算を確保してこれを着実に進めていくということを記させていただきました。全国の知事会、そして市町村会の皆さんからも強い要望も来ておりますし、ますますこの重要な政策になってくると思えます。今後ともしっかりと取り組んでまいりたいと思えます。

足立委員：ありがとうございます。

今回、被災された方々の尊い犠牲に報いるためにも、できれば5か年計画ぐらいに作り上げていただいて、しっかり進めていただくようお願いをして、質問を終わらせていただきます。

ありがとうございました。

