第1章

洪水ハザードマップの位置づけと
その公表効果

1-1　治水対策としての洪水ハザードマップの位置づけ
1-2　洪水ハザードマップに想定されている公表効果
1-3　洪水ハザードマップ公表の直接効果と間接効果

1-1　治水対策としての洪水ハザードマップの位置づけ

洪水ハザードマップは、住民の災害意識の高揚を図ることによって、平常時においては洪水に備えた事前対応を促すことを、また、災害時においては迅速かつ適切な避難行動を促すことを意図としており、被害を最小限に食い止めることが目的とされている。したがって、洪水ハザードマップは、いつの日か発生する可能性のある洪水を前提にしたソフト面での治水対策として位置付けることができる。

100 年確率降雨もしくはそれ以上の降雨に対応したハード面での治水施設整備は、治水事業前に比べ発災頻度を低下させることにおいて被害軽減が確実に図られる。このため、従来の治水行政においては、堤防整備、ダム建設、遊水地事業などの事業が積極的に進められてきた。しかし、自然災害の特性として、長期的観点においては治水計画規模を上回る洪水はいつの日か必ず発生するものであり、自然の振る舞いとしての自然災害を、土木構造物によって完全に封じる込めることは現実問題として不可能であると言わざるを得ない。

このように、ハード面での治水施設整備には自ずと一定の限度を認めざるを得ないことを踏まえるならば、より災害に強い社会の構築のためには、ハード面での治水対策とあわせて、洪水の発生を念頭においた治水対策として、洪水ハザードマップの整備など、洪水発生時の対応を積極的に考えたソフトな治水対策も重要な課題となる。

1-2　洪水ハザードマップに想定されている公表効果

「洪水ハザードマップの作成要領　解説と運用」[1)] によれば、洪水ハザードマップ作成の目的は、「水害に対する情報を事前に提供することによる住民の自主的な被害軽減行動を図ろうとするものである」とされている。そして洪水ハザードマップを地域住民が活用する状況を、次のように想定している。

【災害時の活用】

ａ：洪水ハザードマップに盛り込まれた情報と気象情報、市区町村からの避難情報をもとに、的確な避難行動をとる。

【平常時の活用】

ｂ：自分の住んでいる地域の浸水履歴、浸水の可能性について認識を深める。

ｃ：水害に備えて、非常持ち出し品の準備など被害軽減の工夫をする。

ｄ：土地の水害危険度に見合った土地利用、建築様式をとる。

ここに想定されている活用状況を踏まえ、洪水ハザードマップに期待される効果を整理すると、図 1-1 のようにまとめられる。

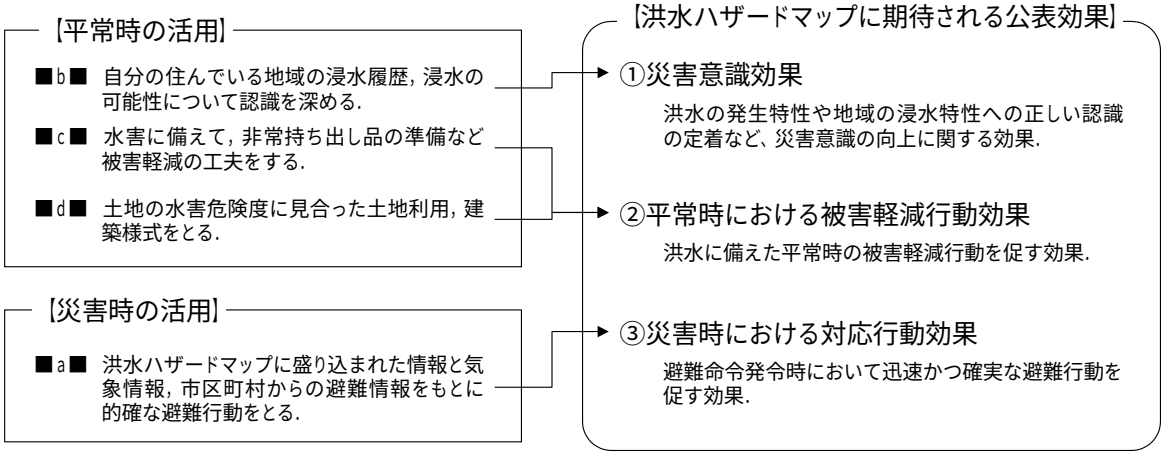

図 1-1　洪水ハザードマップに期待される公表効果

1-3　洪水ハザードマップ公表の直接効果と間接効果

図 1-1 に示すような３つの効果項目の内、具体的な形となって発生する効果は、②の平常時の被害軽減行動効果と、③の災害時の災害対応行動効果といった行動効果であり、①の災害意識効果は、それらの行動効果を規定する要因として作用すると考えることが妥当である。即ち、洪水ハザードマップの整備は、ソフトな治水事業である以上、最終的には被害の軽減が図られることが重要であり、住民が災害意識を高めたところで、具体的な被害軽減のための行動を住民が何も取らなければ本来の目的が達成されたとは言い難い。

このような観点から洪水ハザードマップの公表効果を直接効果と間接効果に分類すると、洪水ハザードマップは、あくまで浸水や避難に関わる情報を住民に伝えるための手段であるため、公表効果の３つの効果項目の内、直接的に導かれる効果(直接効果)は災害意識効果に限定されることになる。また、被害軽減行動効果や災害対応行動効果は、災害意識効果が高まることを介して間接的に導かれるため、間接効果として位置付けることが妥当であろう。したがって、より有効な洪水ハザードマップを作成し、公表するための基本目標は、間接効果である避難行動や被害軽減行動を最大限効果的に導くよう、直接効果である災害意識を醸成することにおかれることが重要であり、その為の情報内容の選定、情報提示の方法、公表のあり方が検討されなければならない。